

# **ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN KABUPATEN-KOTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROPINSI SULAWESI UTARA**

**(Study di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon)**

## **DISERTASI**

**Untuk Memenuhi Persyaratan  
Memperoleh Gelar Doktor**



Oleh :

**Ita Pingkan Fasnje Rorong**  
**127020106111010**

**PROGRAM DOKTOR ILMU EKONOMI  
PASCASARJANA FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA  
MALANG  
2018**

# DISERTASI

## ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN KABUPATEN/KOTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SULAWESI UTARA (Studi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon)

Oleh :

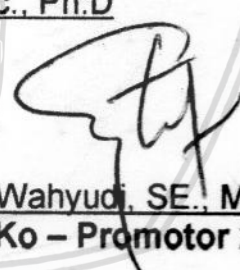
**ITA PINGKAN FASNIE RORONG**  
127020106111010

Dipertahankan di depan penguji  
Pada tanggal : **21 Agustus 2017**  
Dan dinyatakan memenuhi syarat

**Komisi Promotor,**

  
Prof. Candra Fajri Ananda, SE., M.Sc., Ph.D  
**Promotor**

  
Dr. Susilo, SE., MS  
**Ko – Promotor 1**

  
Setyo Tri Wahyudi, SE., M.Ec., Ph.D  
**Ko – Promotor 2**

Mengetahui,  
a/n. Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Brawijaya  
Ketua Program Doktor Ilmu Ekonomi

  
Dr. Susilo, SE., MS  
**NIP. 19601 030 198601 1001**

## LEMBAR IDENTITAS PROMOTOR DAN PENGUJI

**Judul** : ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN KABUPATEN/KOTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SULAWESI UTARA (Studi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon)

**Nama Mahasiswa** : ITA PINGKAN FASNIE RORONG

**Program Studi** : ILMU EKONOMI

### KOMISI PROMOTOR

**Promotor** : Prof. Candra Fajri Ananda, SE., M.Sc., Ph.D

**Promotor 1** : Dr. Susilo, SE., MS

**Promotor 2** : Setyo Tri Wahyudi, SE., M.Ec., Ph.D

### TIM PENGUJI

**Dosen Penguji 1** : Prof. Dr. M. Pudjihadjo, SE., MS

**Dosen Penguji 2** : Prof. Dr. Ghozali Maskie, SE., MS

**Dosen Penguji 3** : Wildan Syafitri, SE., ME., Ph.D

**Dosen Penguji Luar** : Prof. Dr. Julianus Johnny Sarungu, ME

**Tanggal Ujian** : 21 Agustus 2017

a.n. Dekan

Ketua Program Studi Doktor Ilmu Ekonomi



Dr. Susilo, SE., MS

NIP. 19601 030 198601 1001



# PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, didalam naskah DISERTASI dengan judul:

**"ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN KABUPATEN/KOTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SULAWESI UTARA (Studi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon)"**

Tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah DISERTASI ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, 21 Agustus 2017

Mahasiswa,



Nama	: ITA PINGKAN FASNIE RORONG
NIM	: 127020106111010
PS	: DOKTOR ILMU EKONOMI PPS FEB UB

## RIWAYAT HIDUP

Ita Pingkan Fasnje Rorong, lahir di Desa Rumoong atas, 5 Desember 1974, anak tunggal dari Bapak Adolf Rorong dan Dra. Carlien Tumiwa. Menamatkan pendidikan dasar di SD GMIM 1 Rumoong –Lansot Tahun 1987, lulus dari SMP 1 Negeri Tareran Tahun 1990 dan Lulus di SMA Kristen Tomohon Tahun 1993.

Selesai SMA melanjutkan Pendidikan S-1 dan memperoleh gelar Sarjana Ekonomi pada Program Studi Ilmu Ekonomi dan studi pembangunan Fakultas Ekonomi Sam Ratulangi Manado pada bulan Mei 1998. Melanjutkan studi S-2 pada Program magister Ilmu Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya tahun 2006 dan selesai pada tahun 2008. Puji Tuhan atas Kemurahan-nya pada Tahun 2012 sampai saat ini bias menempuh Pendidikan S-3 pada Program Doktor ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang.

Sejak tahun 2005 sampai sekarang, bekerja sebagai staf pengajar di jurusan Ilmu ekonomi dan Pembangunan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi Manado.

Malang, September 2018

**Penulis**

## UCAPAN TERIMAKASIH

Segala puji hormat dan kemuliaan hanya bagi raja di atas segala raja, dialah Yesus Kristus Tuhan, karena berkat kasih dan karunianya yang tiada putus-putusnya selalumelimnpah dlam kehidupan penulis dan keluarga termasuk dalam proses pendidikan sampai penyelesaian studi ini. Disertasi ini ditulis sebagai salah satu persyaratan mendapatkan gelar doktor pada Program Doktor Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Brawijaya di Malang.

Studi ini dapat diselesaikan berkat kerjasama dan bantuan berbagai pihak. Untuk itu dengan kerendahan hati penulis mengucapkan banyak terimakasih dan penghargaan setulus-tulusnya kepada :

1. Rektor Universitas Brawijaya Malang, yang telah memberikan kesempatan menjadi mahasiswa dan menyediakan fasilitas pendidikan yang lengkap dan suasana kampus yang kondusif untuk proses pembelajaran di kampus Universitas Brawijaya ini.
2. Rektor Universitas Sam Ratulangi Manado yang bekerjasama dengan universitas Brawijaya sehingga penulis dapat mengikuti Program Doktor Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universits Brawijaya.
3. Nurkholis ,SE., M.Bus/ACC, Ak. PhD. Selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar dan menyelesaikan studi di Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya
4. Dr. Herman Karamoy, SE., Msi., Ak.CA. Selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi Manado yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Program Doktor Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universits Brawijaya.
5. Dr. Asfi Manzilati, SE., ME. sebagai Ketua Program Studi Doktor Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universits Brawijaya Malang yang senantiasa memberikan semangat dan dorongannya selama mengikuti pendidikan dan penyelesaian studi ini.
6. Prof. Candra Fajri ananda, SE.,MSc., PhD selaku promotor yang selalu memberikan dorongan dan masukan juga bimbingan yang berharga selama berdiskusi dengan penulis sehingga terwujud disertasi ini.



7. Dr. Susilo, SE., MS. selaku Co-promotor 1 yang rela meluangkan waktu dan memberikan masukan serta mengarahkan penulis untuk kelengkapan disertasi ini.
8. Setyo Tri Wahyudi, SE.,M.Ec.,Ph.D selaku Co-promotor 2 yang rela meluangkan waktu dan memberikan masukan serta mengarahkan penulis untuk kelengkapan disertasi ini.
9. Prof. Dr. M. Pudjihardjo, SE., Selaku dosen penguji yang selalu memberikan arahan dan masukan untuk kelengkapan penyusunan disertasi ini
10. MS; Prof. Dr. Ghozali Maskie, SE., MS Selaku dosen penguji yang selalu memberikan arahan dan masukan untuk kelengkapan penyusunan disertasi ini
11. Wildan Syafitri, SE., ME., Ph.D Selaku dosen penguji yang selalu memberikan arahan dan masukan untuk kelengkapan penyusunan disertasi ini.
12. Prof. Dr. Julianis John selaku dosen penguji eksternal yang dudah memberi masukan untuk menambah pengetahuan khususnya bagi penulis
13. Seluruh Dosen Pengajar Program Doktor Fakultas ekonomi dan bisnis Universitas Brawijaya yang telah memberikan wawasan baru dan pendalaman ilmu pengetahuan selama ini.
14. Segenap pengelola dan karyawan dan juga staf perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang atas segala kelancaran urusan administrasi.
15. Segenap pengelola dan karyawan Universitas Sam Ratulangi Manado terimakasih buat dukungan dan doanya sehingga tercapainya Program Doktor Ilmu Ekonomi.
16. Orang tua tercinta, Mama, Dra. Carlien Tumina, Papa Ance, Mama Neng yang telah memberikan kesempatan untuk mengambil program Doktor di Brawijaya Malang. Terimakasih buat dukungannya dalam bentuk apapun juga... terimakasih telah menjadi orang tua yang luar biasa yang selalu mendukung kemajuan anaknya. GBU..
17. Suamiku tercinta Audy Erwin Rumengan yang mau sabar, tidak pernah mengeluh, membeikan masukan dan dorongan untuk mengambil sekolah Doktor. Terima kasih sayang, buat dukungannya...love U my Love

18. Anakku Hermon Andreas dan Hill Ezra harta terbesar dari Tuhan, terimakasih buat dukungannya yang selalu membuatku semangat dalam mengambil program doktor.
  19. Buat keluarga besarku, sepupu-sepupu yang selalu menopang dan mendoakan kami.
  20. Teman-teman penulis dari Universitas Sam Ratulangi Manado yang memberikan semangat dan dorongannya, juga sekretariat Universitas Sam Ratulangi Manado Pasca Sarjana, terimakasih buat dukungannya.
  21. Dan juga kepada teman-teman dan saudara, dan sahabat yang belum saya sebutkan satu persatu, terimakasih buat dukungan dan doanya sehingga terlaksana Program Doktor ini. GBU all.
  22. Seluruh informan penelitian, baik dari unsur pemerintahan daerah maupun dari luar pemerintahan daerah Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon, serta berbagai pihak yang telah memiliki kontribusi secara langsung dan tidak langsung memberi akses terhadap data dan informasi yang relevan dengan fokus penelitian disertasi ini.
- Akhirnya semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan balasan yang berlimpah ganda atas segala ilmu, motivasi, dan dorongan serta dukungan serta kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Amin.

**Malang, September 2018**

**Nama : ITA PINGKAN FASNIE RORONG**  
**NIM : 127020106111010**



## ABSTRAK

Ita Pingkan, Program Doktor Ilmu Ekonomi, Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Brawijaya. Analisis Dampak Pemekaran Kabupaten-Kota Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Propinsi Sulawesi Utara (Study di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon).

Promotor: Prof. Candra Fajri ananda, SE.,MSc., PhD ;

Ko-promotor: Dr. Susilo, SE.,MS dan Setyo Tri Wahyudi, SE.,M.Ec.,Ph.D

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui dampak pemekaran terhadap kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara (yang mencakup pembangunan ekonomi, kapasitas fiskal dan pelayanan public). Metode analisis yang digunakan meliputi analisis deskriptif, dan BIA. Analisis ini digunakan untuk mengetahui dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi wilayah dan kapasitas fiskal daerah. Pertumbuhan pembangunan ekonomi didekati dengan data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Hasil akhir dari penelitian ini menjelaskan bahwa pemekaran berdampak terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. *Pertama*, indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kabupaten Minahasa Selatan. *Kedua*, indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kota Tomohon. *Ketiga*, distribusi manfaat belanja pendidikan mulai dari SD hingga SMA Negeri secara progresif diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan pendidikan ini. *Keempat*, hasil analisis di Kota Tomohon memperlihatkan hasil yang lebih rendah dibandingkan Kabupaten Minahasa. Grafik progresivitas di Kota Tomohon lebih kecil (kurang agresif) dibandingkan Kabupaten Minahasa Selatan. Di Kota Tomohon, Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pendidikan 7-18 lebih bersifat progresif. Sebagian besar belanja pendidikan dasar, menengah, hingga atas tersubsidikan kepada kelompok miskin. Kelompok masyarakat dengan pendapatan tinggi hanya menikmati 31.01% belanja pendidikan yang diberikan pemerintah (14.26% dinikmati kelompok pendapatan kelima dan 16.75% dinikmati oleh kelompok pendapatan keempat).

Kata kunci : Pemekaran Kabupaten-Kota, Kesejahteraan Masyarakat.

## ABSTRACT

*Ita Pingkan, Doctoral Program in Economic (PDIE), Graduate School of Economics and Business, University of Brawijaya, impact analysis of district quantity incremental of District/City to the public welfare in Province of North Sulawesi (Studies in South Minahasa District dan Tomohon City).*

*This study aimed to analyze and know the impact of district quantity incremental to the public welfare of in Minahasa District and Tomohon of North Sulawesi Province (includes economic development, fiscal capacity and public service). Analytical methods used include descriptive analysis, and BIA. This analysis is used to determine the impact of district quantity incremental on regional economic development and fiscal capacity of the region. Growth of economic development is approached with data of Gross Regional Domestic Product (GRDP).*

*The result of this research explains that district quantity incremental has so many impacts on public service, government apparatus in South Minahasa Regency and Tomohon City. First, indicators of educational, health, and economic welfare-bureaucratic services show significant and positive differences between before and after district quantity incremental, meaning that these three indicators show significant improvement after the expansion of South Minahasa Regency. Second, indicators of educational, health, and economic welfare-bureaucratic services show significant and positive differences between before and after district quantity incremental, meaning that these indicators show significant improvement after the expansion of Tomohon City region. Third, the distribution of educational expenditure benefits ranging from elementary to senior high school is progressively among the five quintiles. Fourth, the results of the analysis in Tomohon City showed lower results than Kabupaten Minahasa. Graph of progressivity in Tomohon City is smaller (less aggressive) than South Minahasa Regency. In Tomohon City, the results show that education expenditures 7-18 are more progressive. Most of the basic, intermediate, and upper educational expenditures are substantially educated to the poor. High income groups enjoy only 31.01% of government education expenditures (14.26% enjoyed the fifth income group and 16.75% enjoyed by the fourth income group).*

**Keywords :** *district quantity incremental of District/City, Public Welfare.*

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada BAPA sang pemilik hidup Tuhan Yesus Kristus atas Berkat dan AnugerahNYA yang melimpah penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul "Analisis Dampak Pemekaran Kabupaten/Kota Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Propinsi Sulawesi-Utara"(Study di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon).

Penelitian ini bertujuan untuk melihat dampak perekonomian yang terjadi di Sulawesi utara yang membawa dampak yang signifikan bagi kemajuan daerah Propinsi Sulawesi-Utara dimana dengan adanya Pemekaran Daerah sangat berdampak pada Pelayanan pemerintah yang semakin terjangkau bagi masyarakat dan semakin memperluas lapangan pekerjaan ada investasi baru di tiap daerah dan kebutuhan 2 sektor utama yaitu Pendidikan dan kesehatan yang semakin baik akan mengakibatkan tingkat kesejahteraan bagi masyarakat.

Pendidikan dan Kesehatan sangat menentukan keberhasilan suatu bangsa untuk bias menghasilkan generasi penerus yang sehat dan cerdas sehingga peranan penting Pemerintah sangat dibutuhkan untuk menghasilkan tujuan Pembangunan Nasional masyarakat adil dan Makmur.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan, banyak keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penulis milik sehingga penulis sangat membutuhkan saran- saran yang membangun untuk meningkatkan kualitas dan manfaat dari tulisan ini. Akhir kata, semoga tulisan ini bias memberikan manfaat bagi kaum akademik dan bagi yang memerlukan.

Malang, 21 Agustus 2017

Penulis



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	
HALAMAN PENGESAHAN.....	
HALAMAN IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI .....	
PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI .....	
RIWAYAT HIDUP .....	
UCAPAN TERIMAKASIH.....	
ABSTAK .....	
ABSTRACT .....	
KATA PENGANTAR .....	
DAFTAR ISI .....	
DAFTAR TABEL .....	
DAFTAR GAMBAR.....	
DAFTAR LAMPIRAN .....	
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan masalah .....	19
1.3. Tujuan Penelitian .....	19
1.4. Manfaat Penelitian .....	20
<b>BAB II KAJIAN TEORI.....</b>	<b>21</b>
2.1. Konsep Dasar Ekonomi Regional.....	21
2.2. Konsep Pengembangan Wilayah .....	22
2.3. Teori Pembangunan Ekonomi.....	28
2.3.1. Indeks Pembangunan Manusia (IPM).....	28
2.3.2. Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB).....	30
2.4. Teori Pemekaran Wilayah .....	31
2.4.1. Pengertian Pemekaran Wilayah .....	31
2.4.2. Teori Pembangunan Berbasis Kapasitas Lokal .....	37
2.5. Desentralisasi Fiskal .....	39
2.6. Teori Pengeluaran Pemerintah .....	42

2.7 Teori Barang Publik.....	52
2.8. Teori Kesejahteraan.....	57
2.9. Teori Kemiskinan .....	61
2.10. Hasil Penelitian Terdahulu .....	63

### **BAB III KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS ..... 70**

3.1. Kerangka Konsep.....	70
3.2. Definisi operasional.....	75
3.2.1. Pemekaran Wilayah .....	75
3.2.2. Dampak Pemekaran Wilayah .....	75
3.2.3. Kinerja Keuangan Daerah .....	75
3.2.4. Kinerja Ekonomi .....	75
3.2.5. Ketimpangan antar Wilayah .....	76
3.2.6. Pendapatan Perkapita .....	76
3.2.7. Pertumbuhan Ekonomi .....	76
3.2.8. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat .....	76
3.2.9. Kemiskinan .....	76

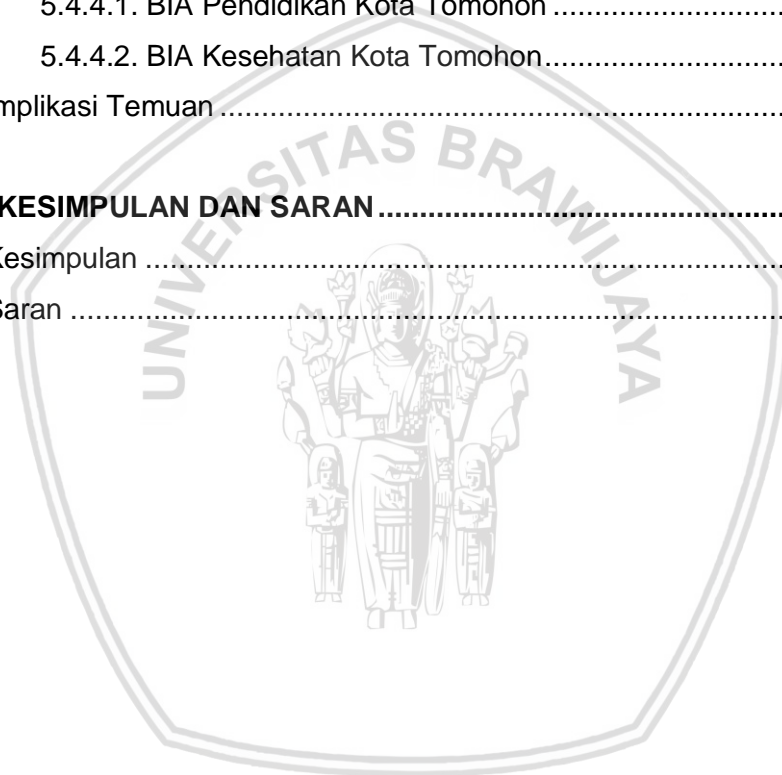
### **BAB IV METODE PENELITIAN ..... 78**

4.1. Lokasi dan Waktu Penelitian .....	78
4.2. Jenis dan Sumber Data.....	78
4.3. Metode Analisis.....	79
4.3.1. Analisis Deskriptif.....	80
4.3.2. Benefit Incidence Analysis (BIA) .....	81

### **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN ..... 85**

5.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	85
5.1.1. Kota Tomohon .....	85
5.1.2. Kabupaten Minahasa Selatan.....	90
5.2. Dampak Pemekaran Terhadap Pembangunan Ekonomi .....	96
5.3. Dampak Pemekaran Terhadap Kapasitas Fiskal .....	98
5.4. Dampak Pemekaran Terhadap Pelayanan Publik dan Aparatur Pemerintahan.....	103

5.4.1. Analisis Persepsi Stakeholder di Kabupaten di Kabupaten Minahasa Selatan .....	103
5.4.2. Analisis Persepsi Stakeholder di Kota di Kota Tomohon.....	109
5.4.3. Hasil <i>Benefit Incidence Analysis</i> di Kabupaten Minahasa Selatan.....	114
5.4.3.1. BIA Pendidikan Kabupaten Minahasa Selatan .....	118
5.4.3.2. BIA Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan.....	137
5.4.4. Hasil Benefit Incidence Analysis di Kota Tomohon .....	143
5.4.4.1. BIA Pendidikan Kota Tomohon .....	143
5.4.4.2. BIA Kesehatan Kota Tomohon.....	161
5.5. Implikasi Temuan .....	168
<b>BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>171</b>
6.1. Kesimpulan .....	171
6.2. Saran .....	174





## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
2.1 Keterkaitan Antara Belanja Publik dan Pengeluaran	45
2.2 Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah	49
3.1. Kerangka Pemikiran	74
5.1. Analisis Persepsi Bidang Kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan	105
5.2. Analisis Persepsi Bidang Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan	106
5.3. Analisis Persepsi Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi di Kabupaten Minahasa Selatan	108
5.4. Analisis Persepsi Bidang Kesehatan di Kota Tomohon	111
5.5. Analisis Persepsi Bidang Pendidikan di Kota Tomohon	112
5.6. Analisis Persepsi Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi di Kota Tomohon	114
5.7. Benefit Incidence Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan	133
5.8. Benefit Incidence Pelayanan Pendidikan di Kota Tomohon	153

## RIWAYAT HIDUP

Ita Pingkan Fasnje Rorong, lahir di Desa Rumoong atas, 5 Desember 1974, anak tunggal dari Bapak Adolf Rorong dan Dra. Carlien Tumiwa. Menamatkan pendidikan dasar di SD GMIM 1 Rumoong –Lansot Tahun 1987, lulus dari SMP 1 Negeri Tareran Tahun 1990 dan Lulus di SMA Kristen Tomohon Tahun 1993.

Selesai SMA melanjutkan Pendidikan S-1 dan memperoleh gelar Sarjana Ekonomi pada Program Studi Ilmu Ekonomi dan studi pembangunan Fakultas Ekonomi Sam Ratulangi Manado pada bulan Mei 1998. Melanjutkan studi S-2 pada Program magister Ilmu Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya tahun 2006 dan selesai pada tahun 2008. Puji Tuhan atas Kemurahan-nya pada Tahun 2012 sampai saat ini bias menempuh Pendidikan S-3 pada Program Doktor ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang.

Sejak tahun 2005 sampai sekarang, bekerja sebagai staf pengajar di jurusan Ilmu ekonomi dan Pembangunan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi Manado.

Malang, September 2018

**Penulis**

# DISERTASI

## ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN KABUPATEN/KOTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SULAWESI UTARA (Studi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon)


Oleh :

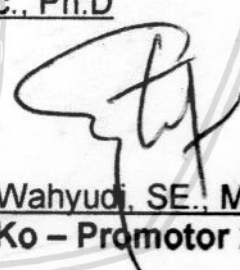
**ITA PINGKAN FASNIE RORONG**  
127020106111010

Dipertahankan di depan penguji  
Pada tanggal : **21 Agustus 2017**  
Dan dinyatakan memenuhi syarat

**Komisi Promotor,**

  
Prof. Candra Fajri Ananda, SE., M.Sc., Ph.D  
**Promotor**

  
Dr. Susilo, SE., MS  
**Ko – Promotor 1**

  
Setyo Tri Wahyudi, SE., M.Ec., Ph.D  
**Ko – Promotor 2**

Mengetahui,  
a/n. Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis  
Universitas Brawijaya  
Ketua Program Doktor Ilmu Ekonomi

  
Dr. Susilo, SE., MS  
**NIP. 19601 030 198601 1001**



## LEMBAR IDENTITAS PROMOTOR DAN PENGUJI

**Judul** : ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN KABUPATEN/KOTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SULAWESI UTARA (Studi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon)

**Nama Mahasiswa** : ITA PINGKAN FASNIE RORONG

**Program Studi** : ILMU EKONOMI

### KOMISI PROMOTOR

**Promotor** : Prof. Candra Fajri Ananda, SE., M.Sc., Ph.D

**Promotor 1** : Dr. Susilo, SE., MS

**Promotor 2** : Setyo Tri Wahyudi, SE., M.Ec., Ph.D

### TIM PENGUJI

**Dosen Penguji 1** : Prof. Dr. M. Pudjihadjo, SE., MS

**Dosen Penguji 2** : Prof. Dr. Ghozali Maskie, SE., MS

**Dosen Penguji 3** : Wildan Syafitri, SE., ME., Ph.D

**Dosen Penguji Luar** : Prof. Dr. Julianus Johnny Sarungu, ME

**Tanggal Ujian** : 21 Agustus 2017

a.n. Dekan

Ketua Program Studi Doktor Ilmu Ekonomi



Dr. Susilo, SE., MS

NIP. 19601 030 198601 1001



# PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI

Saya menyatakan dengan sebenar-benarnya bahwa sepanjang pengetahuan saya, didalam naskah DISERTASI dengan judul:

**"ANALISIS DAMPAK PEMEKARAN KABUPATEN/KOTA TERHADAP KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI SULAWESI UTARA (Studi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon)"**

Tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu Perguruan Tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Apabila ternyata di dalam naskah DISERTASI ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur PLAGIASI, saya bersedia DISERTASI ini digugurkan dan gelar akademik yang telah saya peroleh (DOKTOR) dibatalkan, serta diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU NO. 20 Tahun 2003, Pasal 25 ayat 2 dan pasal 70)

Malang, 21 Agustus 2017

Mahasiswa,



Nama	: ITA PINGKAN FASNIE RORONG
NIM	: 127020106111010
PS	: DOKTOR ILMU EKONOMI PPS FEB UB

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur kepada BAPA sang pemilik hidup Tuhan Yesus Kristus atas Berkat dan AnugerahNYA yang melimpah penulis dapat menyelesaikan disertasi yang berjudul "Analisis Dampak Pemekaran Kabupaten/Kota Terhadap Kesejahteraan Masyarakat di Propinsi Sulawesi-Utara"(Study di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon).

Penelitian ini bertujuan untuk melihat dampak perekonomian yang terjadi di Sulawesi utara yang membawa dampak yang signifikan bagi kemajuan daerah Propinsi Sulawesi-Utara dimana dengan adanya Pemekaran Daerah sangat berdampak pada Pelayanan pemerintah yang semakin terjangkau bagi masyarakat dan semakin memperluas lapangan pekerjaan ada investasi baru di tiap daerah dan kebutuhan 2 sektor utama yaitu Pendidikan dan kesehatan yang semakin baik akan mengakibatkan tingkat kesejahteraan bagi masyarakat.

Pendidikan dan Kesehatan sangat menentukan keberhasilan suatu bangsa untuk bias menghasilkan generasi penerus yang sehat dan cerdas sehingga peranan penting Pemerintah sangat dibutuhkan untuk menghasilkan tujuan Pembangunan Nasional masyarakat adil dan Makmur.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tulisan ini masih jauh dari kesempurnaan, banyak keterbatasan kemampuan dan pengetahuan yang penulis milik sehingga penulis sangat membutuhkan saran- saran yang membangun untuk meningkatkan kualitas dan manfaat dari tulisan ini. Akhir kata, semoga tulisan ini bias memberikan manfaat bagi kaum akademik dan bagi yang memerlukan.

Malang, 21 Agustus 2017

Penulis



## UCAPAN TERIMA KASIH

Segala puji hormat dan kemuliaan hanya bagi raja di atas segala raja, dialah Yesus Kristus Tuhan, karena berkat kasih dan karunianya yang tiada putus-putusnya selalumelimnpah dlam kehidupan penulis dan keluarga termasuk dalam proses pendidikan sampai penyelesaian studi ini. Disertasi ini ditulis sebagai salah satu persyaratan mendapatkan gelar doktor pada Program Doktor Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Brawijaya di Malang.

Studi ini dapat diselesaikan berkat kerjasama dan bantuan berbagai pihak. Untuk itu dengan kerendahan hati penulis mengucapkan banyak terimakasih dan penghargaan setulus-tulusnya kepada :

1. Rektor Universitas Brawijaya Malang, yang telah memberikan kesempatan menjadi mahasiswa dan menyediakan fasilitas pendidikan yang lengkap dan suasana kampus yang kondusif untuk proses pembelajaran di kampus Universitas Brawijaya ini.
2. Rektor Universitas Sam Ratulangi Manado yang bekerjasama dengan universitas Brawijaya sehingga penulis dapat mengikuti Program Doktor Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universits Brawijaya.
3. Nurkholis ,SE., M.Bus/ACC, Ak. PhD. Selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk belajar dan menyelesaikan studi di Program Pasca Sarjana Universitas Brawijaya
4. Dr. Herman Karamoy, SE., Msi., Ak.CA. Selaku Dekan Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Sam Ratulangi Manado yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menempuh pendidikan Program Doktor Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universits Brawijaya.
5. Dr. Asfi Manzilati, SE., ME. sebagai Ketua Program Studi Doktor Ilmu Ekonomi Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universits Brawijaya Malang yang senantiasa memberikan semangat dan dorongannya selama mengikuti pendidikan dan penyelesaian studi ini.
6. Prof. Candra Fajri ananda, SE.,MSc., PhD selaku promotor yang selalu memberikan dorongan dan masukan juga bimbingan yang berharga selama berdiskusi dengan penulis sehingga terwujud disertasi ini.

7. Dr. Susilo, SE., MS. selaku Co-promotor 1 yang rela meluangkan waktu dan memberikan masukan serta mengarahkan penulis untuk kelengkapan disertasi ini.
8. Setyo Tri Wahyudi, SE.,M.Ec.,Ph.D selaku Co-promotor 2 yang rela meluangkan waktu dan memberikan masukan serta mengarahkan penulis untuk kelengkapan disertasi ini.
9. Prof. Dr. M. Pudjihardjo, SE., Selaku dosen penguji yang selalu memberikan arahan dan masukan untuk kelengkapan penyusunan disertasi ini
10. MS; Prof. Dr. Ghozali Maskie, SE., MS Selaku dosen penguji yang selalu memberikan arahan dan masukan untuk kelengkapan penyusunan disertasi ini
11. Wildan Syafitri, SE., ME., Ph.D Selaku dosen penguji yang selalu memberikan arahan dan masukan untuk kelengkapan penyusunan disertasi ini.
12. Prof. Dr. Julianis John selaku dosen penguji eksternal yang sudah memberi masukan untuk menambah pengetahuan khususnya bagi penulis
13. Seluruh Dosen Pengajar Program Doktor Fakultas ekonomi dan bisnis Universitas Brawijaya yang telah memberikan wawasan baru dan pendalaman ilmu pengetahuan selama ini.
14. Segenap pengelola dan karyawan dan juga staf perpustakaan Program Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Brawijaya Malang atas segala kelancaran urusan administrasi.
15. Segenap pengelola dan karyawan Universitas Sam Ratulangi Manado terimakasih buat dukungan dan doanya sehingga tercapainya Program Doktor Ilmu Ekonomi.
16. Orang tua tercinta, Mama, Dra. Carlien Tumina, Papa Ance, Mama Neng yang telah memberikan kesempatan untuk mengambil program Doktor di Brawijaya Malang. Terimakasih buat dukungannya dalam bentuk apapun juga... terimakasih telah menjadi orang tua yang luar biasa yang selalu mendukung kemajuan anaknya. GBU..
17. Suamiku tercinta Audy Erwin Rumengan yang mau sabar, tidak pernah mengeluh, membeikan masukan dan dorongan untuk mengambil sekolah Doktor. Terima kasih sayang, buat dukungannya...love U my Love

18. Anakku Hermon Andreas dan Hill Ezra harta terbesar dari Tuhan, terimakasih buat dukungannya yang selalu membuatku semangat dalam mengambil program doktor.
  19. Buat keluarga besarku, sepupu-sepupu yang selalu menopang dan mendoakan kami.
  20. Teman-teman penulis dari Universitas Sam Ratulangi Manado yang memberikan semangat dan dorongannya, juga sekretariat Universitas Sam Ratulangi Manado Pasca Sarjana, terimakasih buat dukungannya.
  21. Dan juga kepada teman-teman dan saudara, dan sahabat yang belum saya sebutkan satu persatu, terimakasih buat dukungan dan doanya sehingga terlaksana Program Doktor ini. GBU all.
  22. Seluruh informan penelitian, baik dari unsur pemerintahan daerah maupun dari luar pemerintahan daerah Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon, serta berbagai pihak yang telah memiliki kontribusi secara langsung dan tidak langsung memberi akses terhadap data dan informasi yang relevan dengan fokus penelitian disertasi ini.
- Akhirnya semoga Tuhan Yang Maha Kuasa memberikan balasan yang berlimpah ganda atas segala ilmu, motivasi, dan dorongan serta dukungan serta kebaikan yang telah diberikan kepada penulis. Amin.

**Malang, September 2018**

**Nama : ITA PINGKAN FASNIE RORONG**  
**NIM : 127020106111010**

## ABSTRAK

Ita Pingkan, Program Doktor Ilmu Ekonomi, Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Brawijaya. Analisis Dampak Pemekaran Kabupaten-Kota Terhadap Kesejahteraan Masyarakat Di Propinsi Sulawesi Utara (Study di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon).

Promotor: Prof. Candra Fajri ananda, SE.,MSc., PhD ;

Ko-promotor: Dr. Susilo, SE.,MS dan Setyo Tri Wahyudi, SE.,M.Ec.,Ph.D

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui dampak pemekaran terhadap kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara (yang mencakup pembangunan ekonomi, kapasitas fiskal dan pelayanan public). Metode analisis yang digunakan meliputi analisis deskriptif, dan BIA. Analisis ini digunakan untuk mengetahui dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi wilayah dan kapasitas fiskal daerah. Pertumbuhan pembangunan ekonomi didekati dengan data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Hasil akhir dari penelitian ini menjelaskan bahwa pemekaran berdampak terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. *Pertama*, indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kabupaten Minahasa Selatan. *Kedua*, indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kota Tomohon. *Ketiga*, distribusi manfaat belanja pendidikan mulai dari SD hingga SMA Negeri secara progresif diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan pendidikan ini. *Keempat*, hasil analisis di Kota Tomohon memperlihatkan hasil yang lebih rendah dibandingkan Kabupaten Minahasa. Grafik progresivitas di Kota Tomohon lebih kecil (kurang agresif) dibandingkan Kabupaten Minahasa Selatan. Di Kota Tomohon, Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pendidikan 7-18 lebih bersifat progresif. Sebagian besar belanja pendidikan dasar, menengah, hingga atas tersubsidikan kepada kelompok miskin. Kelompok masyarakat dengan pendapatan tinggi hanya menikmati 31.01% belanja pendidikan yang diberikan pemerintah (14.26% dinikmati kelompok pendapatan kelima dan 16.75% dinikmati oleh kelompok pendapatan keempat).

Kata kunci : Pemekaran Kabupaten-Kota, Kesejahteraan Masyarakat.



## ABSTRACT

*Ita Pingkan, Doctoral Program in Economic (PDIE), Graduate School of Economics and Business, University of Brawijaya, impact analysis of district quantity incremental of District/City to the public welfare in Province of North Sulawesi (Studies in South Minahasa District dan Tomohon City).*

*This study aimed to analyze and know the impact of district quantity incremental to the public welfare of in Minahasa District and Tomohon of North Sulawesi Province (includes economic development, fiscal capacity and public service). Analytical methods used include descriptive analysis, and BIA. This analysis is used to determine the impact of district quantity incremental on regional economic development and fiscal capacity of the region. Growth of economic development is approached with data of Gross Regional Domestic Product (GRDP).*

*The result of this research explains that district quantity incremental has so many impacts on public service, government apparatus in South Minahasa Regency and Tomohon City. First, indicators of educational, health, and economic welfare-bureaucratic services show significant and positive differences between before and after district quantity incremental, meaning that these three indicators show significant improvement after the expansion of South Minahasa Regency. Second, indicators of educational, health, and economic welfare-bureaucratic services show significant and positive differences between before and after district quantity incremental, meaning that these indicators show significant improvement after the expansion of Tomohon City region. Third, the distribution of educational expenditure benefits ranging from elementary to senior high school is progressively among the five quintiles. Fourth, the results of the analysis in Tomohon City showed lower results than Kabupaten Minahasa. Graph of progressivity in Tomohon City is smaller (less aggressive) than South Minahasa Regency. In Tomohon City, the results show that education expenditures 7-18 are more progressive. Most of the basic, intermediate, and upper educational expenditures are substantially educated to the poor. High income groups enjoy only 31.01% of government education expenditures (14.26% enjoyed the fifth income group and 16.75% enjoyed by the fourth income group).*

*Keywords : district quantity incremental of District/City, Public Welfare.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	
HALAMAN PENGESAHAN.....	
HALAMAN IDENTITAS TIM PENGUJI DISERTASI .....	
PERNYATAAN ORISINALITAS DISERTASI .....	
RIWAYAT HIDUP .....	
UCAPAN TERIMAKASIH.....	
ABSTAK .....	
ABSTRACT .....	
KATA PENGANTAR .....	
DAFTAR ISI .....	
DAFTAR TABEL .....	
DAFTAR GAMBAR.....	
DAFTAR LAMPIRAN .....	
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Perumusan masalah .....	19
1.3. Tujuan Penelitian .....	19
1.4. Manfaat Penelitian .....	20
<b>BAB II KAJIAN TEORI.....</b>	<b>21</b>
2.1. Konsep Dasar Ekonomi Regional.....	21
2.2. Konsep Pengembangan Wilayah .....	22
2.3. Teori Pembangunan Ekonomi.....	28
2.3.1. Indeks Pembangunan Manusia (IPM).....	28
2.3.2. Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB).....	30
2.4. Teori Pemekaran Wilayah .....	31
2.4.1. Pengertian Pemekaran Wilayah .....	31
2.4.2. Teori Pembangunan Berbasis Kapasitas Lokal .....	37
2.5. Desentralisasi Fiskal .....	39
2.6. Teori Pengeluaran Pemerintah .....	42

2.7 Teori Barang Publik.....	52
2.8. Teori Kesejahteraan.....	57
2.9. Teori Kemiskinan .....	61
2.10. Hasil Penelitian Terdahulu .....	63

### **BAB III KERANGKA PEMIKIRAN TEORITIS ..... 70**

3.1. Kerangka Konsep.....	70
3.2. Definisi operasional.....	75
3.2.1. Pemekaran Wilayah .....	75
3.2.2. Dampak Pemekaran Wilayah .....	75
3.2.3. Kinerja Keuangan Daerah .....	75
3.2.4. Kinerja Ekonomi .....	75
3.2.5. Ketimpangan antar Wilayah .....	76
3.2.6. Pendapatan Perkapita .....	76
3.2.7. Pertumbuhan Ekonomi .....	76
3.2.8. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat .....	76
3.2.9. Kemiskinan .....	76

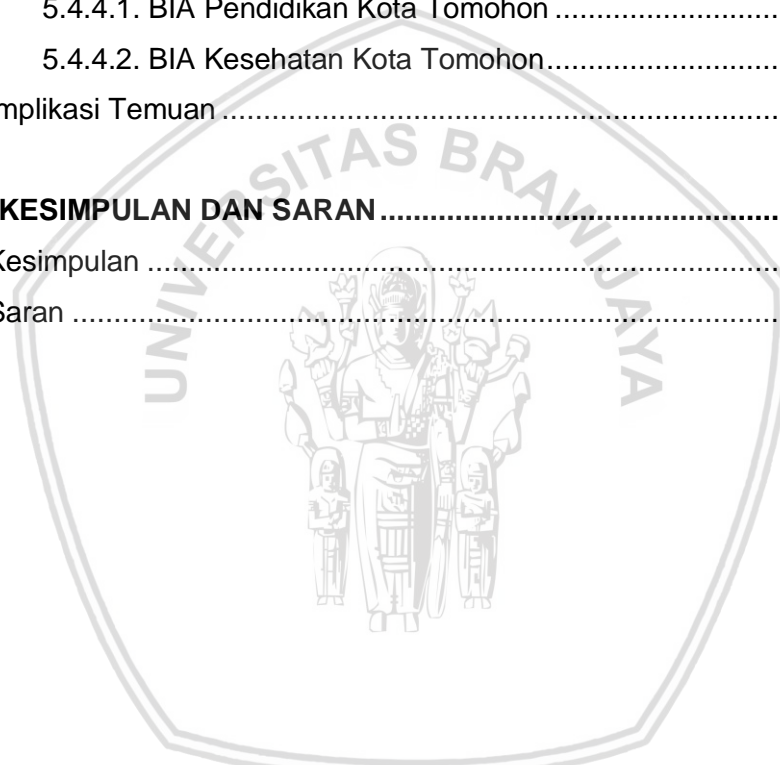
### **BAB IV METODE PENELITIAN ..... 78**

4.1. Lokasi dan Waktu Penelitian .....	78
4.2. Jenis dan Sumber Data.....	78
4.3. Metode Analisis.....	79
4.3.1. Analisis Deskriptif.....	80
4.3.2. Benefit Incidence Analysis (BIA) .....	81

### **BAB V HASIL DAN PEMBAHASAN ..... 85**

5.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian .....	85
5.1.1. Kota Tomohon .....	85
5.1.2. Kabupaten Minahasa Selatan.....	90
5.2. Dampak Pemekaran Terhadap Pembangunan Ekonomi .....	96
5.3. Dampak Pemekaran Terhadap Kapasitas Fiskal .....	98
5.4. Dampak Pemekaran Terhadap Pelayanan Publik dan Aparatur Pemerintahan.....	103

5.4.1. Analisis Persepsi Stakeholder di Kabupaten di Kabupaten Minahasa Selatan .....	103
5.4.2. Analisis Persepsi Stakeholder di Kota di Kota Tomohon.....	109
5.4.3. Hasil <i>Benefit Incidence Analysis</i> di Kabupaten Minahasa Selatan.....	114
5.4.3.1. BIA Pendidikan Kabupaten Minahasa Selatan .....	118
5.4.3.2. BIA Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan.....	137
5.4.4. Hasil Benefit Incidence Analysis di Kota Tomohon .....	143
5.4.4.1. BIA Pendidikan Kota Tomohon .....	143
5.4.4.2. BIA Kesehatan Kota Tomohon.....	161
5.5. Implikasi Temuan .....	168
<b>BAB VI KESIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>171</b>
6.1. Kesimpulan .....	171
6.2. Saran .....	174





## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Manajemen pemerintahan daerah di Indonesia memasuki era baru seiring dengan dilaksanakannya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada tanggal 1 Januari 2001. Menurut UU No 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah merupakan kesempatan yang sangat baik bagi pemerintah daerah untuk membuktikan bahwa kemampuan daerah untuk mengatur serta melaksanakan kewenangan yang menjadi hak daerah masing-masing dimana desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejarah perekonomian mencatat desentralisasi tidak hanya didorong untuk mengurangi kekuasaan pemerintah pusat (sentralitas), namun adanya tuntutan daerah-daerah yang mempunyai variasi sifat, potensi dan identitas bahkan kelokalan yang berbeda-beda untuk memperoleh kewenangan yang lebih besar. Makna desentralisasi kekuasaan ini tidak hanya berkisar pada adanya kewenangan untuk melakukan pemerintahannya sendiri tapi telah bergeser kepada dorongan untuk memperoleh perlakuan yang adil dan lebih baik dari pemerintah pusat.

Di masa orde baru yang sentralistik, surplus produksi dan sumber daya alam dari daerah yang kaya bukan diinvestasikan untuk kepentingan daerah tersebut namun justru dibagi-bagi untuk kepentingan pusat. Hal ini menyebabkan perkembangan daerah sangat lamban. Akibatnya terjadi ketimpangan pembangunan antara daerah dan pusat. Otonomi daerah sebagai suatu kebijakan publik dari pemerintahan pusat dalam bentuk regulasi bukanlah suatu

cara yang menjamin adanya peningkatan kemampuan pembiayaan daerah dan tingkat desentralisasi fiskal serta menjamin adanya kehematan dalam pengelolaan belanja bila regulasi yang dikeluarkan tidak secara tegas dan transparan mampu mengatur seluruh aspek pengelolaan keuangan. Berkembang atau tidaknya suatu daerah tergantung dari kemampuan dan kemauan untuk dapat melaksanakan kewenangan yang menjadi hak pemerintah daerah untuk bereksprosi dan berkreasi dalam rangka membangun daerahnya sendiri, tentu saja sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan otonomi daerah menurut Undang-Undang Tahun 2004 yaitu:

1. Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah kekuasaannya.
2. Untuk meningkatkan pelayanan umum di daerah kekuasaannya
3. Untuk meningkatkan daya saing daerah.

Otonomi daerah memberikan manfaat yang cukup efektif bagi pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Otonomi daerah memberikan hak dan wewenang kepada suatu daerah dalam mengatur urusannya sendiri. Sehingga dapat memberikan dampak positif bagi masyarakat maupun pemerintah itu sendiri. Selain itu pemerintah juga bisa melaksanakan tugasnya dengan lebih leluasa dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Otonomi diartikan pula sebagai suatu sistem dimana bagian-bagian tugas negara diserahkan penyelenggaraannya kepada organ mandiri. Organ mandiri ini wajib atau berwenang melakukan tugasnya atas inisiatif dan kebijakan sendiri. Ciri yang penting bagi organ yang didesentralisasi ialah mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri untuk membiayai pelaksanaan tugasnya. Dengan diberlakukannya otonomi daerah maka terdapat dua aspek kinerja keuangan yang dituntut agar lebih baik dibanding dengan era sebelum otonomi daerah. Aspek *pertama* adalah bahwa daerah diberi kewenangan mengurus pembiayaan daerah dengan kekuatan utama pada kemampuan pendapatan asli daerah (desentralisasi fiskal). Aspek kedua yaitu di sisi manajemen pengeluaran daerah, bahwa pengelolaan keuangan daerah harus lebih

akuntabel dan transparan tentunya menuntut daerah agar lebih efisien dan efektif dalam pengeluaran daerah. Desentralisasi fiskal adalah pelimpahan kewenangan dibidang fiskal (penerimaan dan pengeluaran) dari level pemerintah yang lebih tinggi kepada level pemerintah yang lebih rendah. Dibeberapa negara, pelimpahan kewenangan fiskal berasal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, baik pemerintah provinsi maupun pemerintah lokal (kabupaten/Kota). Secara teoritis dapat dikatakan bahwa dengan desentralisasi, maka pemerintah daerah akan lebih dekat kepada masyarakat (*their constituent*), sehingga Pemerintah Daerah akan lebih dekat dengan masyarakat dan dapat memahami kebutuhandan keinginan masyarakat lokal sehingga dengan adanya desentralisasi dapat meningkatkan pelayanan publik sehingga keputusan atas alokasi barang publik semakin efisien karena Pemerintah Daerah mempunyai informasi yang baik tentang masyarakatnya atau yang dikenal dengan *knowledge society*. Mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik, telah dijelaskan oleh berbagai teori desentralisasi yang dikemukakan oleh para ahli. Azfar, et.al. (1999) memberikan istilah desentralisasi yang terkait dengan tugas-tugas pemerintahan, oleh karena itu, dengan desentralisasi seharusnya bisa menghantarkan pemerintah daerah menjadi lebih dekat dengan masyarakatnya. Hal ini bisa terjadi manakala pemerintah memahami apa makna sebenarnya dari konsep desentralisasi tersebut untuk melihat aspirasi masyarakat sehingga pembangunan yang dilakukan bisa tepat sasaran sehingga desentralisasi sebenarnya bisa tercapai untuk kesejahteraan.

Fenomena permasalahan desentralisasi fiskal di negara berkembang dimana banyak literatur mengatakan bahwa desentralisasi fiskal akan mendorong efisiensi ekonomi, namun beberapa peneliti seperti Prud'homme (1995), dan Tanzi (1996) mempertanyakan apakah terdapat dampak yang sama antara implementasi desentralisasi fiskal di negara berkembang dan Negara maju, disisi lain Shah (1999), berpendapat bahwa kelembagaan ekonomi di negara berkembang memerlukan derajat desentralisasi fiskal yang lebih tinggi karena system

pemerintahan yang terpusat justru menimbulkan biaya transaksi dan biaya administrasi yang lebih tinggi. Jadi desentralisasi fiskal akan menghasilkan efisiensi ekonomi yang lebih besar.

Desentralisasi pendapatan dan pengeluaran dapat meningkatkan efisiensi sektor publik, mengurangi defisit anggaran, dan mendorong pertumbuhan ekonomi, sehingga pada gilirannya akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat. Namun hal tersebut tidak serta merta dapat diwujudkan, melainkan diperlukan beberapa prasyarat keberhasilannya. *Fiscal federalism theory* mengisyaratkan bahwa pelimpahan wewenang fiskal dari pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, baik penerimaan maupun pengeluaran akan memudahkan pemerintah daerah memenuhi apa yang menjadi kebutuhan masyarakat lokal sehingga akan menghasilkan efisiensi penyediaan barang publik, pertumbuhan ekonomi yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian, terdapat beberapa tantangan atas keberhasilan desentralisasi fiskal bagi negara negara berkembang seperti Indonesia.

*Pertama* karakteristik negara berkembang menunjukkan kapasitas fiskal yang rendah, kelembagaan dan administrasi serta sumber daya manusia yang tidak memadai dalam rangka menerima pelimpahan wewenang dan tanggung jawab atas desentralisasi fiskal. *Kedua*, *electoral system* yang berlaku di negara berkembang sering tidak memberikan insentif bagi pertanggungjawaban politisi lokal terhadap konstituennya, sehingga proses pengambilan keputusan atas kebijakan publik jauh dari prinsip transparansi dan akuntabilitas publik. *Ketiga*, aturan tentang pertanggungjawaban administrasi di Negara berkembang tidak dengan jelas terdefiniskan, siapa bertanggungjawab terhadap apa. Hal ini berpotensi menimbulkan *overlapping* dalam menjalankan tanggung jawab antar level pemerintahan. Dimana berbagai permasalahan justru akan sulit mengantarkan keberhasilan desentralisasi fiskal di Indonesia dan negara berkembang lainnya.

Selanjutnya fenomena permasalahan desentralisasi fiskal di Indonesia berdasarkan payung hukum yang ada diharapkan bias menjadi formula terbaik untuk meningkatkan kesejahteraan penduduk lokal melalui berbagai efek multiplier yang diharapkan bisa terwujud.



Secara teoritis, kehadiran UU yang ada cukup menjanjikan bagi terwujudnya *local accountability*, yakni meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Namun demikian, perlu disadari bahwa tujuan ideal desentralisasi fiskal tidak dengan serta merta dapat dicapai hanya dengan kehadiran UU tersebut, melainkan diperlukan usaha dan terpenuhinya prasyarat kesuksesannya. Untuk mencapai atau paling tidak mendekati tujuan dari proses desentralisasi setidaknya terdapat tiga persoalan mendasar yang perlu mendapat perhatian khusus yang dalam hal ini justru sulit dijumpai di Indonesia, yaitu :

1. *Political commitment* dari pemerintah pusat dan political will dari pemerintah daerah itu sendiri untuk menata kembali hubungan kekuasaan pusat daerah,
2. Pengaturan hubungan keuangan pusat-daerah yang lebih didasari oleh itikad untuk memperkuat kemampuan daerah (bukan sebaliknya), dan
3. Perubahan perilaku elit lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tanpa itu semua tujuan desentralisasi tidak akan pernah tercapai. Departemen Dalam negeri dalam beberapa analisis monitoring dan evaluasi telah menjelaskan berbagai persoalan implementasi otonomi daerah, dimana aspek yang dimonitor dan dievaluasi adalah kewenangan daerah, kelembagaan, kepegawaian, keuangan, perwakilan, pelayanan publik dan pengawasan. Pada kewenangan daerah, misalnya persoalan yang ditampilkan adalah tumpang tindihnya urusan antara kabupaten/kota dengan provinsi, atau antara kabupaten/kota dengan departemen (Pemerintah Pusat). Sejumlah masalah berkembang pada era desentralisasi untuk bidang kehutanan, perkebunan, pertanahan, perkebunan, pekerjaan umum, perhubungan laut, udara, darat dan pertambangan di era otonomi daerah diharapkan dapat lebih meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam mengembangkan potensi yang dimilikinya (*resources base*). Namun, pengalaman yang ada sedentralisasi di negeri kita belum menunjukkan hasil yang menggembirakan, seharusnya kemampuan manajemen dan kemampuan teknis daerah untuk mengelola pemerintahan di wilayahnya secara mandiri semakin lama semakin baik, sehingga sifat sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat makin dikurangi. Namun

kenyataannya, meskipun politik desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya sudah digagas dan diberlakukan sejak Indonesia merdeka sampai sekarang, keinginan berbagai pihak untuk mempertahankan praktek sentralist masih cukup kuat. Seharusnya otonomi daerah melahirkan paradigma baru dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah berupa pengelolaan keuangan daerah yang terus berorientasi pada kepentingan public (*public oriented*) yang dilandasi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Proses demokrasi di Indonesia yang merupakan konsekuensi dari desentralisasi fiskal, ternyata juga telah merubah perilaku elit-elit pemerintah lokal (eksekutif dan legislatif) dengan *show of force* kekuasaan yang dimilikinya untuk berbagai kepentingan yang justru sering bertolak belakang dengan kepentingan masyarakat.

Fenomena adanya kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia yang terkesan dirancang dan di implementasikan dengan cara tergesa-gesa tanpa diimbangi kesiapan institusi, baik dari aspek administrasi, birokrasi maupun sumberdaya manusia yang memadai. Sehingga hal ini justru menciptakan suatu perangsang bagi pejabat publik di daerah untuk melakukan pengeluaran dengan kurang bertanggung jawab, boros dan tidak *sustainable*. Fenomena adanya penyelewengan dana publik (APBD) oleh eksekutif dan legislatif di daerah bahkan fenomena lain terlihat isu korupsi(KKN) bahkan fenomena dengan adanya kasus suap dikalangan pejabat dan para pengambil kebijakan baik di tingkat Kabupaten/Kota dan di tingkat Propinsi kurang lebih 90 kepala daerah tertangkap tangan dengan berbagai kasus penyalagunaan Dana untuk pengembangan dan pembangunan di daerah bahkan juga fenomena adanya berbagai pungutan liar di era desentralisasi semakin besar dan terbanyak justru melibatkan para elit eksekutif di daerah, dimana fenomena tersebut justru semakin mengkhawatirkan apakah desentralisasi berdampak positif pada efisiensi ekonomi, pertumbuhan ekonomi daerah dan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan desentralisasi didalamnya ada pemekaran daerah untuk mendekatkan pelayanan ke masyarakat bukan sebaliknya justru walikota dan bupati yang menjadi actor utama sebagai pihak yang

diuntungkan karena menerima suap dari berbagai pihak juga adanya pungutan liar diberbagai daerah di Indonesia, bahkan fakta yang ada menunjukkan bahwa semakin maju suatu perekonomian suatu daerah maka menunjukkan semakin banyak besarnya pungutan liar yang terjadi.

Efek jerah dengan berbagai sanksi politik baik dilakukan oleh KPK maupun pihak yang berwenang yang berkaitan belum mampu memberi ketakutan bagi para pemimpin daerah untuk menghentikan praktek-praktek yang dapat merugikan misi dan tujuan desentralisasi itu sendiri. Fenomena untuk mementingkan diri sendiri bahkan keluarga masih banyak tergambar bagi kalangan elit dengan mengutamakan keluarga dan kolega untuk menangani berbagai proyek pembangunan di daerah.,sehingga pengawasan langsung dari masyarakat untuk mengawasi jalannya pembangunan di daerah sangat dibutuhkan peranan seluruh masyarakat dan stakeholder lainnya. Desentralisasi fiskal yang semula dipercaya oleh bangsa Indonesia menjadi sebuah resep dan obat yang mujarab untuk mengatasi berbagai persoalan ekonomi dan politik justru dirasakan rakyat menjadi sebuah wabah penyakit baru bagi bangsa Indonesia dimana fenomena maraknya korupsi dan penyalagunaan kekuasaan di daerah dan penyalagunaan APBD seakan menjadi indikator bahwa proses pelimpahan wewenang pengelolaan keuangan daerah ternyata tidak diikuti oleh kemampuan sumber daya manusia daerah yang memadai, perangkat undang-undang yang cukup serta institusi yang kredibel.

Pejabat-pejabat di daerah yang seharusnya memperhatikan apa yang menjadi kebutuhan dan keinginan masyarakatnya justru sering lebih mementingkan apa yang menjadi kepentingan dan kebutuhan partainya semata. Alokasi dana publik yang seharusnya berorientasi pada kepentingan masyarakat justru terabaikan. Hal ini dibuktikan dengan sangat rendahnya alokasi dana publik terhadap kebutuhan masyarakat atas kesehatan dan Pendidikan diberbagai daerah di Indonesia.

Dalam survey yang dilakukan oleh World Bank (2002), menunjukkan bahwa pelayanan masyarakat terhadap pendidikan dan Kesehatan di Indonesia relative tidak berubah bahkan



terdapat beberapa responden yang menyatakan justru lebih buruk di era desentralisasi fiskal. Dimensi persaingan dan *laboratory federalism* yang seharusnya dapat terwujud ternyata justru memunculkan persaingan dalam pemborosan uang rakyat. Keadaan dan realitas tersebut sungguh sangat mengkhawatirkan kesuksesan desentralisasi di Indonesia. Masih dengan fenomena yang ada tentang desentralisasi fiskal di Indonesia dimana terus dimaknai sebagai pelimpahan wewenang dalam pendapatan dan pengeluaran saja dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang sering kali dimaknai secara sempit oleh pejabat daerah, yakni diidentikan dengan peningkatan penerimaan daerah semata tanpa dibarengi dengan peningkatan pelayanan publik kepada masyarakatnya. Hal inilah yang dikenal dengan *asymmetric decentralization*.

Pemahaman desentralisasi oleh elit-elit lokal jauh dari apa yang diharapkan oleh teori desentralisasi yang ada. Banyak elit-elit lokal baik eksekutif maupun legislatif yang justru berlomba-lomba untuk memuaskan kepentingan mereka sendiri daripada kepentingan masyarakat sebagaimana tujuan adanya desentralisasi. Hal ini sangat terlihat dari beberapa kasus korupsi uang publik yang semakin marak di era desentralisasi fiskal melalui berbagai manipulasi keuangan dalam APBD yang dilakukan oleh pejabat daerah dan DPRD. Sebaliknya melihat fenomena yang ada di beberapa daerah pemekaran di Sulawesi Utara maka terjadi kemajuan yang signifikan atas perkembangan daerah Sulawesi utara dimana lewat diskusi yang dilakukan bersama gubernur Sulawesi Utara Bapak Olly Dondokambey, SE. bahwa dari tahun ke tahun terjadi perkembangan baik dilihat dari data pertumbuhan ekonomi daerah maupun dilihat dari perkembangan APBD Sulawesi utara yang semakin meningkat setiap tahunnya.

Data yang ada menunjukkan pertumbuhan ekonomi tahun 2016 ada pada kisaran 6,4% sampai pada 6,8% meningkat dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi tahun 2015 pada kisaran 6,12% sampai 6,2% masih diatas pertumbuhan ekonomi nasional yang ada diangka 5,2% dan diperkirakan untuk pertumbuhan ekonomi ditahun berjalan 2017 semakin meningkat

dimana data yang ada menunjukkan sampai Triwulan pertama pertumbuhan ekonomi Sulawesi Utara dikisaran 7,3%.

Adapun indikator pertumbuhan ekonomi dari sektoral didorong oleh pertanian yang menjadi tulang punggung Sulawesi Utara yaitu industri pengolahan kelapa, sektor investasi, ekspor impor dan Pariwisata, dimana sektor pariwisata mengalami pertumbuhan luar biasa pada tahun 2016 dengan kunjungan wisatawan 36.800 orang, tumbuh 89% dibandingkan tahun 2015 sebanyak 9.500 orang. Selanjutnya tingkat inflasi dari tahun **Kedua** aspek tersebut dapat juga disebut sebagai *Financing reform*, yang merupakan bagian integral dari reformasi pengelolaan keuangan daerah. Reformasi ini dilaksanakan melalui regulasi/ketentuan/instrumen keuangan daerah.

Dengan dikeluarkannya UU No 22/1999 (direvisi menjadi UU No 32/2004) tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33/2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, setiap daerah terkesan mulai berlomba-lomba untuk memekarkan diri, dengan tujuan ingin meningkatkan perekonomian dan kemandirian daerahnya. Namun hingga saat ini tujuan tersebut belum tercapai.

Banyak faktor yang dapat memicu ketidakberhasilan ini, diantaranya terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh aparatur pemerintahan, baik pelanggaran sendiri maupun bekerja sama dengan pihak lain seperti pengusaha. Beberapa pelanggaran tersebut diantaranya adanya *mark-up* ataupun *mark-down* harga aset pemda, pemberian izin pengelolaan sumber daya alam kepada pihak yang tidak memiliki kemampuan yang sesuai guna kepentingan pribadi, penyusunan APBD yang diatur kepala daerah, pemberian dana kepada pejabat dengan dibebankan ke anggaran dan hal lain yang tidak diperkenankan. Hal ini tentu mempengaruhi keberhasilan dari pemekaran dan menjadi alasan mengapa banyak pemekaran dinyatakan belum berhasil.

Desentralisasi sebagai sebuah system yang dibentuk sebagai antithesis sentralistik memiliki cita –cita yang baik. Asumsi dengan diberlakukannya desentralisasi akan melahirkan

pelaksanaan pemerintahan yang dekat dengan pelayanan masyarakat dengan satu keyakinan bahwa desentralisasin akan memberikan dampak pelayanan masyarakat yang maksimal,rasionalisasinya adalah dengan memberikan kewenangan kepada daerah,maka arah pembangunan akan lebih merata dan berkelanjutan.Logikanya adalah pembangunan yang berporos kepada akar rumput akan melahirkan partisipasi yang baik dan rasa kepemilikan yang tinggi sehingga bisa dijaga dan diawasi bersama oleh masyarakat bawah.

Dalam perkembangan Pemekaran daerah di Indonesia kementerian dalam negeri menerima usulan pemekaran daerah otonom baru dari masyarakat dalam beberapa kurun waktu terakhir jika ditambah 87 usulan daerah baru dari DPR, kini ada 201 usulan pemekaran daerah otonom baru.Kemendagri berjanji tidak akan memproses pemekaran daerah yang belum layak. Hal ini untuk mencegah daerah otonom baru yang gagal berkembang. Pemekaran daerah bakal lebih ketat. Prosedur dan pendekatan berbeda digunakan, jadi saat satu daerah diputuskan boleh berdiri sendiri, daerah itu tidak boleh gagal berkembang, Kemendagri akan menganalisis lebih mendalam dimensi geografis atau kewilayahan, demografis atau kependudukan, dan system, seperti potensi fiskal daerah dan perekonomian daerah sebagai indikator potensi pemekaran daerah tersebut.

Proses ini akan melibatkan sejumlah pakar yang antara lain terdiri dari ahli otonomi daerah dan ekonom. Hali ini akan membuat hasil penilaian potensi pemekaran daerah menjadi lebih independen, dan sebelum dimekarkan, calon daerah otonom baru harus menjadi daerah persiapan. Apabila selama 3 tahun berkembang dan layak mandiri,baru pemerintah menetapkannya sebagai daerah otonomi baru. Apabila selama masa penilaian belum juga berkembang, masa penilaian belum juga berkembang, diberikan perpanjangan waktu dua tahun lagi yang menentukan akan dimekarkan atau kembali ke daerah induk. Harus mengikuti yang diatur dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 (tentang pemerintah daerah) sebagai acuan teknis pemekaran. Artinya semua usulan daerah otonom itu harus dikaji dulu. Upaya pemerintah memperkuat tata kelola pemekaran daerah otonom baru sangat strategis.

Pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal terkandung 3 misi utama (Barzelay dalam Sasana, 2009) yaitu:

1. Meningkatkan efisiensi dan efektifitas Pengelolaan sumber daya daerah
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam pembangunan.

Desentralisasi fiskal merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi, apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya dengan baik maka otonomi daerah akan menciptakan *value added* dalam proses pembangunan nasional.

Kebijakan desentralisasi fiskal telah mengalami banyak perkembangan, baik pada tataran teoritik maupun empirik. Sebagian pakar berpendapat bahwa kebijakan fiskal bagi negara-negara berkembang merupakan salah satu cara untuk mengatasi persoalan ekonomi dan politik yang dihadapi, terutama untuk tujuan efisiensi ekonomi dan biaya dalam penyediaan barang-barang publik sesuai preferensi daerah. Pakar lain memberikan pendapat yang berbeda, yaitu desentralisasi fiskal tidak mampu memberikan dampak peningkatan masyarakat sebaliknya desentralisasi fiskal menimbulkan ekonomi *high cost* dan menyebabkan ketimpangan yang lebih parah.

Pemberlakuan otonomi daerah di Indonesia mendorong adanya pemekaran kabupaten, kota dan provinsi sebagai fenomena yang ada untuk lebih mendekatkan pelayanan publik pada masyarakat ataupun pertimbangan geopolitik dan geoekonomi, mempercepat pertumbuhan ekonomi penduduk setempat melalui perbaikan kerangka pengembangan ekonomi daerah berdasarkan potensi lokal. Berdasarkan hasil penelitian Hermanislamet (2005), dengan dikembangkan daerah otonom yang baru peluang berbagai potensi ekonomi yang sebelumnya terabaikan akan terbuka dan bisa digali, selain itu pemekaran daerah juga bisa menyerap



tenaga kerja secara lebih luas baik di sektor swasta maupun pemerintah yang dapat membuka lapangan pekerjaan baru dengan membagi kekuasaan di bidang politik dan pemerintahan. Sehingga apa yang terjadi ditengah masyarakat sangat mendukung adanya pemekaran daerah karena membuat peluang ekonomi yang semakin meningkat baik secara langsung maupun tidak langsung.

Alasan selanjutnya adalah aspek keuangan daerah dan politik dimana penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Blane (2001), menyatakan bahwa aspek keuangan muncul sebagai akibat dari perubahan sistem alokasi keuangan negara untuk daerah yang diberlakukan seiring dengan otonomi daerah di mana masing-masing daerah baru yang mengalami pemekaran mendapatkan pembagian dana perimbangan dari pusat baik dalam bentuk Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Untuk aspek politik yang ada di mana keinginan masyarakat lewat para tokoh politik untuk mendapatkan jabatan yang baru baik sebagai kepala daerah atau wakil juga sebagai utusan rakyat yang nantinya duduk dalam Dewan Perwakilan Rakyat yang baru serta satuan kerja perangkat daerah yang baru (Sjafrizal, 2008).

Pelayanan kepada masyarakat dengan fakta yang ada lewat survei yang dilakukan oleh Lembaga survei Indonesia (LSI) (Media Indonesia, 27 maret 2007) menyatakan sebagian responden mengatakan otonomi daerah gagal memberikan kesejahteraan pada masyarakat karena aspek kehidupan di bidang pendidikan, kesehatan, pengangguran dan kemiskinan justru lebih parah jika dibandingkan dengan sistem sentralisasi sebelumnya. Analisis Litbang Kompas juga menunjukan lebih dari 46% daerah pemekaran memperlihatkan pertumbuhan yang negatif, dilihat dari data pemekaran 2003-2005 potensi pembangunan justru menurun dibandingkan sebelum pemekaran.

Provinsi sulawesi utara merupakan salah satu provinsi di kawasan Timur Indonesia yang cukup strategis. Pada dekade tahun 2000-an masyarakat melahirkan inspirasi dan aspirasi kecenderungan lingkungan strategis baik internal maupun eksternal untuk pemekaran daerah.

Secara luas wilayah administrasi Provinsi Sulawesi Utara terdiri dari 5 kabupaten dan 3 kota madya yaitu Kabupaten Minahasa, Bolaang Mongondow, Gorontalo, Sangihe dan Talaud, Kotamadya Manado, Bitung dan Gorontalo.

Selanjutnya seiring dengan nuansa reformasi dan otonomi daerah, maka telah dilakukan pemekaran wilayah dengan terbentuknya Provinsi Gorontalo sebagai hasil pemekaran dari Provinsi Sulawesi Utara melalui UU No 38 tahun 2000. Pada tahun 2002 dan 2003 Provinsi Sulawesi Utara ketambahan Kabupaten Talaud sebagai hasil pemekaran Kabupaten Sangihe dan Talaud dan Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon berdasarkan Undang-undang No 10 Tahun 2003. Serta berdasarkan Undang-Undang No 33 Tahun 2003 terbentuk juga kabupaten Minahasa utara. Ketiga daerah tersebut adalah hasil pemekaran dari Kabupaten Minahasa. Akibat adanya pemekaran provinsi Gorontalo dan ketambahan Kabupaten dan Kota maka provinsi Sulawesi utara menjadi 15 wilayah administrasi kabupaten/kota, masing-masing:

- Kabupaten Bolaang Mongondow
- Kabupaten Sangihe
- Kabupaten Talaud
- Kabupaten Minahasa
- Kabupaten Minahasa Selatan
- Kabupaten Minahasa Utara
- Kota Manado
- Kota Bitung
- Kota Tomohon
- Kabupaten Minahasa Tenggara
- Kabupaten SITARO
- Kota Kotamobagu
- Bolaang Mongondow Utara

- Bolaangmongondow Timur
- Bolaangmongondow Selatan

Untuk wilayah Kabupaten Bolaang Mongondow telah mengalami sejumlah pemekaran tahun 2007 dimekarkan menjadi Kota Kotamobagu dan Kabupaten Bolaang Mongondow Utara pada tahun 2008 dimekarkan lagi menjadi Kabupaten Bolaang Mongondow Timur dan Kabupaten Bolaang Mongondow Selatan.

Provinsi Sulawesi Utara bisa dikatakan sangat maju dimana pada tahun 2010 Provinsi Sulawesi Utara memiliki angka IPM kedua tertinggi di Indonesia yaitu sebesar 75,68. Sulawesi Utara merupakan salah satu kekuatan ekonomi di Indonesia Timur dengan pertumbuhan ekonomi yang semakin meningkat sampai mencapai 7,9 persen di tahun 2009 tapi disisi lain kontribusi sektor pertanian yang merupakan penyumbang terbesar dalam perekonomian mengalami penurunan juga ketergantungan terhadap pemerintah pusat masih dominan. Hal ini mengindikasikan bahwa peranan mekanisme transfer dari pemerintah pusat melalui dana perimbangan lebih besar dibandingkan kemampuan daerah untuk meningkatkan penerimaan mereka. Pemekaran kabupaten/kota di Provinsi Sulawesi Utara pada dasarnya memiliki tujuan yang sangat baik, yaitu untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat yang selama belum ada pemekaran kurang terjangkau pelayanan publiknya, juga tujuan lain untuk menggerakkan sektor-sektor perekonomian hingga ke pelosok desa sebagai ujung tombak pembangunan nasional.

Pada rapat paripurna dan DPRD Sulawesi Utara 2013 Gubernur Sulawesi Utara DR Sinyo H Sarundajang menyatakan bahwa semua daerah pemekaran di Sulawesi Utara berhasil di mana pertumbuhan ekonomi berkisar pada angka 8% yang semuanya tidak terlepas dari kontribusi daerah kabupaten dan kota yang sebagian besar kabupaten kota yang dimekarkan mengalami pertumbuhan ekonomi yang sangat menggembirakan dan kesejahteraan masyarakat semakin diutamakan dengan adanya perluasan investasi yang berdampak pada perluasan kesempatan kerja bagi masyarakat dan bidang pendidikan dan kesehatan yang semakin

diperhatikan untuk masyarakat sehingga kehidupan yang lebih baik semakin dirasakan. Fenomena lain bahwa banyak kabupaten/kota baru yang terbentuk sebenarnya belum layak untuk dimekarkan karena minimnya Pendapatan Asli Daerah (PAD), menjadikan kabupaten/kota pemekaran bergantung pada pemerintah pusat(Dana Alokasi Umum) untuk gaji pegawai dan keberlangsungan pemerintahan, akibatnya pembangunan manusia kurang menjadi perhatian utama.

Hasil studi Ida Ayu Purba Riani menggambarkan Kabupaten Nduga sebagai kabupaten pemekaran dari Wamena, tercatat berada pada peringkat terbawah dalam hal pembangunan manusia, di mana capaian IPM-nya sebesar 47.45 dan berada pada urutan 483 dari 483 kabupaten/kota seluruh Indonesia. Berdasarkan fenomena yang ada dan melihat penelitian terdahulu penulis ingin mengkaji dampak pemekaran daerah sehingga merangsang kemajuan perekonomian dengan adanya penyerapan tenaga kerja (kesempatan bekerja lebih luas) kemajuan di dunia pendidikan dan kesehatan yang semuanya memberi peluang bagi masyarakat terhadap pelayanan publik dan juga dalam peningkatan pendapatan masyarakat (kesejahteraan masyarakat) yang merupakan sasaran utama dalam pembangunan nasional apakah pemerintah sudah menjalankan peranan sesungguhnya untuk kepentingan masyarakat di Kabupaten dan Kota Sulawesi Utara, sehingga kehidupan masyarakat semakin baik dan tujuan dengan adanya pemekaran di beberapa kabupaten kota dampak terhadap pembangunan nasional untuk mencapai masyarakat adil dan makmur bisa tercapai.

Kesejahteraan masyarakat pada hakekatnya adalah buah dari pelayanan publik yang dilakukan pemerintah, di mana dengan pelayanan publik yang baik berpeluang besar untuk kehidupan masyarakat juga akan semakin baik. Kesejahteraan masyarakat dapat dilihat dengan beberapa indikator ekonomi diantaranya IPM yang meliputi:tingkat harapan hidup, tingkat melek huruf masyarakat dan tingkat pendapatan masyarakat perkapita berdasarkan daya beli masing-masing negara.



Berdasarkan data yang dikumpulkan oleh Badan Pusat Statistik, PAD dari Kabupaten Minahasa Selatan pada tahun 2013 adalah sebesar Rp 11,9 milyar dan pada tahun 2014 adalah sebesar Rp 15,4 milyar dan di tahun 2015 menjadi Rp 20,4 milyar. Sedangkan PAD dari Kabupaten Tomohon pada tahun 2013 adalah Rp 12,7 milyar dan pada tahun 2014 adalah Rp 21,2 milyar, dan di tahun 2015 menjadi Rp 24,9 milyar. Untuk sektor pendidikan, APS dari Kabupaten Minahasa Selatan pada tahun 2011 adalah sebesar 98.02% untuk usia 7-12 tahun, 87.59% untuk usia 13-15 tahun, 60.77% untuk usia 16-18 tahun dan 15.16% untuk usia 19-24 tahun. Pada tahun 2014 adalah sebesar 99.33% untuk usia 7-12 tahun, 94.59% untuk usia 13-15 tahun, 72.22% untuk usia 16-18 tahun dan 21.31% untuk usia 19-24 tahun. Sedangkan APS dari Kabupaten Tomohon pada tahun 2011 adalah sebesar 97% untuk usia 7-12 tahun, 85.32% untuk usia 13-15 tahun, 59.49% untuk usia 16-18 tahun dan 16.72% untuk usia 19-24 tahun dan pada tahun 2014 adalah sebesar 98.32% untuk usia 7-12 tahun, 91.80% untuk usia 13-15 tahun, 73.80% untuk usia 16-18 tahun dan 25.13% untuk usia 19-24 tahun. Dengan data tersebut, dapat diketahui bahwa terjadi peningkatan PAD dan APS di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kabupaten Tomohon.

Oleh karena itu, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi, kapasitas fiskal dan pelayanan publik di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kabupaten Tomohon dengan *Benefit Incidence Analysis* (BIA) untuk melihat dampak pemekaran yang dilakukan pemerintah sehingga dapat membantu pemerintah mengevaluasi efisiensi dan keadilan dari program program yang telah dilaksanakan.

## 1.2. Perumusan masalah

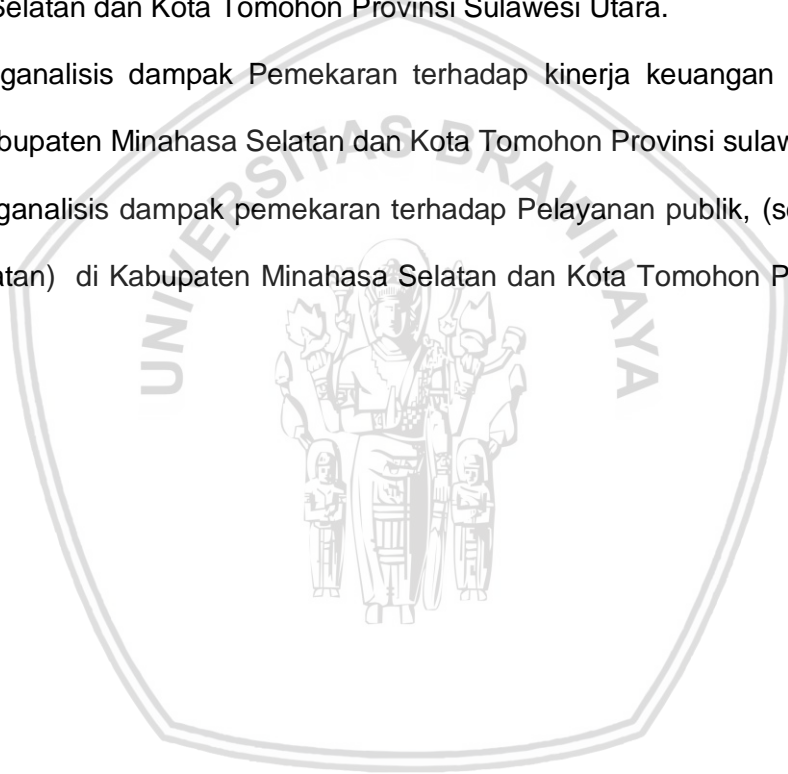
1. Bagaimana dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara.
2. Bagaimana dampak Pemekaran terhadap kinerja keuangan daerah (sumber PAD) di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara.

3. Bagaimana dampak pemekaran terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon yang telah memekarkan diri lebih dari 10 tahun.

### 1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara.
2. Untuk menganalisis dampak Pemekaran terhadap kinerja keuangan daerah (sumber PAD) di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara.
3. Untuk menganalisis dampak pemekaran terhadap Pelayanan publik, (sektor pendidikan dan kesehatan) di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara.



#### 1.4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari dilakukannya Penelitian ini adalah:

1. Menjadi masukan bagi pemerintah pusat dalam menilai kinerja Perekonomian daerah kabupaten/kota pemekaran di Sulawesi Utara
2. Menjadi masukan bagi Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah
3. Sebagai bahan pustaka dan referensi bagi pihak yang membutuhkan serta rujukan untuk penelitian selanjutnya juga menjadi bahan informasi tentang pemekaran Daerah.



## BAB II

### KAJIAN TEORI

#### 2.1. Konsep Dasar Ekonomi Regional

Ilmu ekonomi regional (wilayah) merupakan cabang ilmu ekonomi yang dalam pembahasannya memasukkan unsur perbedaan potensi satu wilayah dengan wilayah lainnya. Ilmu ekonomi regional tidak membahas kegiatan-kegiatan ekonomi secara individual melainkan menganalisis suatu wilayah secara keseluruhan atau melihat berbagai potensi wilayah yang beragam dan bagaimana mengatur suatu kebijakan yang dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi wilayah tersebut (Tarigan, 2005).

Dalam pembahasan ekonomi regional, materi-materi ilmu ekonomi umum perlu dimodifikasi dan dikembangkan hingga sesuai dengan karakteristik ilmu ekonomi regional. Tarigan (2005) mengatakan bahwa tujuan utama kebijakan ekonomi adalah:

1. *Full employment*
2. *Economic growth* dan
3. *Price stability*.

Dari ketiga tujuan ekonomi tersebut ada yang tidak mungkin dilakukan pemerintah daerah apabila daerah bekerja sendiri, yaitu menstabilkan harga. Selain dua tujuan tersebut, ada beberapa tujuan pokok lainnya yang dapat dikelola oleh pemerintah daerah secara lebih baik dibandingkan bila dikelola oleh pemerintah pusat.

Tujuan pokok kebijakan yang dimaksud meliputi :

1. Terjaganya kelestarian lingkungan hidup
2. Pemerataan pembangunan dan wilayah



3. Membuat keterkaitan antar sektor yang lebih serasi, bersinergi dan berkesinambungan di dalam wilayah
4. Penetapan sektor unggulan wilayah, dan
5. Pemenuhan kebutuhan pangan wilayah.

Setiap wilayah menjadikan pertumbuhan ekonomi sebagai target ekonomi makroregional. Pertumbuhan ekonomi wilayah menjadi faktor yang paling penting dalam keberhasilan perekonomian suatu wilayah untuk jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi sangat dibutuhkan dan dianggap sebagai sumber peningkatan standar hidup (*standar of living*) penduduk yang jumlahnya terus meningkat, di mana proses pertumbuhan ekonomi wilayah secara garis besarnya dipengaruhi oleh dua macam faktor, yakni faktor ekonomi dan faktor non ekonomi. Pertumbuhan ekonomi suatu wilayah sangat tergantung pada sumber alamnya, sumber manusia, kapital, usaha, teknologi dan sebagainya. Semua itu merupakan faktor-faktor ekonomi, tetapi pertumbuhan ekonomi tidak mungkin bisa terjadi selama lembaga sosial dan budaya, kondisi politik dan keamanan serta nilai-nilai moral dalam suatu bangsa tidak menunjang. Dengan kata lain tanpa adanya dukungan faktor-faktor non ekonomi semacam itu secara baik, maka pertumbuhan ekonomi mungkin tidak terwujud.

## 2.2. Konsep Pengembangan Wilayah

Dalam membicarakan program-program pembangunan perlu memperhatikan wilayah yang akan dilakukannya program tersebut. Definisi wilayah sendiri adalah suatu unit geografis dengan batas-batas tertentu yang di dalamnya terdapat komponen-komponen yang saling terkait dan berhubungan secara fungsional. Namun antar satu wilayah atau antar suatu daerah dapat terjadi ketimpangan pembangunan dan ini merupakan aspek yang umum terjadi dalam kegiatan ekonomi suatu daerah. Ketimpangan pembangunan antar wilayah dapat disebabkan oleh adanya perbedaan kondisi demografis pada masing-masing wilayah. Akibat dari perbedaan ini kemampuan suatu daerah dalam mendorong proses pembangunan juga berbeda. Oleh karena pada setiap daerah biasanya terdapat wilayah maju (*developed region*) dan wilayah terbelakang (*underdeveloped region*). Terjadinya ketimpangan antar wilayah ini membawa implikasi terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat antar wilayah. Karena itu aspek ketimpangan pembangunan antar wilayah juga mempunyai implikasi terhadap kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah daerah.

Secara teoritis, permasalahan ketimpangan pembangunan antar wilayah mula-mula dimunculkan oleh Douglas (1989) dalam analisisnya tentang Teori Pertumbuhan Neo-Klasik. Dalam teori tersebut dimunculkan sebuah prediksi tentang hubungan antara tingkat pembangunan ekonomi nasional suatu negara dengan ketimpangan pembangunan antar wilayah. Hipotesa ini kemudian lazim dikenal sebagai hipotesa Neo-Klasik yang menarik perhatian para ekonomi dan perencana pembangunan daerah.

Penganut model Neo-Klasik beranggapan bahwa mobilitas faktor produksi, baik modal maupun tenaga kerja, pada permulaan proses pembangunan adalah kurang lancar. Akibatnya, pada saat itu modal dan tenaga ahli cenderung terkonsentrasi di daerah yang lebih maju sehingga ketimpangan pembangunan regional cenderung melebar (*divergence*). Akan tetapi bila proses pembangunan terus berlanjut, dengan semakin baiknya prasarana dan fasilitas komunikasi, maka mobilitas modal dan tenaga kerja akan semakin lancar. Dengan demikian,

setelah negara yang bersangkutan telah maju, maka ketimpangan pembangunan regional akan berkurang (*convergence*).

Menurut hipotesa Neo-Klasik pada permulaan proses pembangunan suatu negara, ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung meningkat. Proses ini akan terus sampai ketimpangan tersebut mencapai puncak, setelah itu bila proses pembangunan terus berlanjut, maka secara berangsur-angsur ketimpangan pembangunan antar wilayah tersebut akan menurun.

Berdasarkan hipotesa ini dapat ditarik kesimpulan sementara bahwa pada negara-negara sedang berkembang umumnya ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung tinggi, sedangkan pada negara-negara maju ketimpangan tersebut akan cenderung lebih rendah. Dengan kata lain, kurva ketimpangan pembangunan antar wilayah adalah berbentuk U terbalik (*Reverse U-shape curve*). Pada waktu proses pembangunan dilaksanakan di negara sedang berkembang justru ketimpangan meningkat disebabkan karena pada waktu proses pembangunan baru dimulai di negara sedang berkembang, kesempatan dan peluang pembangunan pada umumnya dimanfaatkan oleh daerah-daerah yang kondisi pembangunan sudah lebih baik. Sedangkan daerah-daerah yang masih terbelakang tidak mampu memanfaatkan peluang ini karena keterbatasan prasarana dan sarana serta rendahnya kualitas sumber daya manusia. Hambatan ini tidak saja disebabkan oleh faktor ekonomi, tetapi juga oleh faktor sosial budaya sehingga akibatnya ketimpangan pembangunan antar wilayah cenderung meningkat karena pertumbuhan ekonomi cenderung lebih cepat di daerah dengan kondisinya lebih baik, sedangkan daerah yang terbelakang tidak banyak mengalami kemajuan.

Untuk negara yang sudah maju, keadaannya berbeda. Kondisi daerahnya umumnya telah dalam kondisi yang lebih baik dari segi prasaranana dan sarana serta kualitas sumber daya manusia. Di samping itu, hambatan-hambatan sosial dan budaya dalam proses pembangunan sama sekali tidak ada. Setiap kesempatan peluang pembangunan dapat dimanfaatkan secara lebih merata antar daerah, sehingga proses pembangunan pada negara

maju akan cenderung mengurangi ketimpangan pembangunan antar wilayah. Ketimpangan antar wilayah yang tinggi menunjukkan adanya kondisi yang timpang diantara penduduk dalam hal pendapatan yang berarti terdapat penduduk miskin dalam suatu daerah cenderung besar.

Kemiskinan didefinisikan sebagai kondisi dimana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak terpenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Definisi kemiskinan ini beranjak dari pendekatan berbasis hak yang mengakui bahwa masyarakat miskin, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai hak-hak dasar yang sama dengan anggota masyarakat lainnya. Kemiskinan tidak lagi dipahami hanya sebatas ketidakmampuan ekonomi, tetapi juga kegagalan pemenuhan hak-hak dasar dan perbedaan perlakuan bagi seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, dalam menjalani kehidupan secara bermartabat.

Hak-hak dasar terdiri dari hak-hak yang dipahami masyarakat miskin sebagai hak mereka untuk dapat menikmati kehidupan yang bermartabat dan hak yang diakui dalam peraturan perundang-undangan. Hak-hak dasar yang diakui secara umum antara lain meliputi terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumberdaya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun laki-laki. Hak-hak dasar tidak berdiri sendiri tetapi saling mempengaruhi satu sama lain sehingga tidak terpenuhinya satu hak dapat mempengaruhi pemenuhan hak lainnya.

Kemiskinan merupakan fenomena yang kompleks, bersifat multidimensi dan tidak dapat secara mudah dilihat dari suatu angka absolut. Luasnya wilayah dan sangat beragamnya budaya masyarakat menyebabkan kondisi dan permasalahan kemiskinan di Indonesia menjadi sangat beragam dengan sifat-sifat lokal yang kuat dan pengalaman kemiskinan yang berbeda antara perempuan dan laki-laki. Kondisi dan permasalahan kemiskinan secara tidak langsung tergambar dari fakta yang diungkapkan menurut persepsi dan pendapat masyarakat miskin itu



sendiri, berdasarkan temuan dari berbagai kajian dan indikator sosial dan ekonomi yang dikumpulkan dari kegiatan sensus dan survei (Bappenas, 2005).

Penduduk miskin ditentukan berdasarkan pengeluaran atas kebutuhan pokok, yang terdiri dari bahan makanan maupun bukan makanan yang dianggap “dasar” dan diperlukan selama jangka waktu tertentu agar dapat hidup secara layak. Dengan cara ini, maka kemiskinan diukur sebagai tingkat konsumsi perkapita di bawah suatu standar yang disebut sebagai garis kemiskinan. Mereka yang berada di bawah garis kemiskinan tersebut dikategorikan sebagai miskin. Garis kemiskinan dihitung dengan cara menjumlahkan:

1. Biaya untuk memperoleh makanan dengan kandungan 2,100 kalori perkapita perhari dan
2. Biaya untuk memperoleh bahan bukan makanan yang dianggap dasar, seperti pakaian, perumahan, kesehatan, transportasi dan pendidikan.

Patokan individu dikatakan miskin dapat dilihat atau diukur dari tingkat pendapatan dibawah 1\$ US/hari, menggunakan ukuran konsumsi kalori perhari yaitu sebanyak 2,100 kalori, atau memakai salah satu indikator kemiskinan yaitu adanya ketidak mampuan untuk mencapai kesejahteraan. Kemiskinan pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua, yaitu kemiskinan kronis (*chronic poverty*) atau kemiskinan struktural yang terjadi terus-menerus dan kemiskinan sementara (*Transient poverty*) yang ditandai dengan menurunnya pendapatan masyarakat secara sementara sebagai akibat dari perubahan siklus ekonomi dari kondisi normal menjadi kondisi krisis dan bencana alam. Kondisi masyarakat miskin umumnya tidak mampu dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan dasar seperti pangan dan gizi, pendidikan dan kesehatan, tidak mampu berusaha dan mempunyai akses yang terbatas kepada kegiatan sosial ekonomi sehingga menumbuhkan perilaku miskin. Perilaku miskin dapat ditandai oleh perlakuan diskriminatif, perasaan ketakutan dan kecurigaan serta sikap apatis dan fatalistik.



## 2.3. Teori Pembangunan Ekonomi

### 2.3.1. Indeks Pembangunan Manusia(IPM)

*United Nations Development Programme (UNDP)* mendefinisikan pembangunan manusia sebagai suatu proses untuk memperluas pilihan-pilihan bagi penduduk. Dalam konsep tersebut penduduk merupakan tujuan akhir (*the ultimated end*) sedangkan upaya pembangunan dipandang sebagai sarana (*Principal means*) untuk mencapai tujuan itu. Terdapat empat hal pokok yang perlu diperhatikan untuk menjamin tercapainya tujuan pembangunan manusia, yaitu produktivitas, pemerataan, kesinambungan dan pemberdayaan (UNDP,1995). Secara ringkas empat hal pokok tersebut mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut:

#### 1. Produktivitas

Penduduk harus mampu meningkatkan produktivitas sehingga mampu berpartisipasi penuh dalam proses penciptaan pendapatan dan nafkah. Pembangunan ekonomi merupakan bagian dari model pembangunan manusia.

#### 2. Pemerataan

Penduduk harus memiliki kesempatan atau peluang yang sama untuk mendapatkan akses terhadap semua sumber daya ekonomi dan sosial. Semua hambatan yang dapat memperkecil kesempatan untuk memperoleh akses tersebut harus dihilangkan, sehingga mereka dapat mengambil manfaat dari kesempatan yang ada dan berpartisipasi dalam kegiatan produktif yang dapat meningkatkan kualitas hidup.

#### 3. Kesinambungan

Akses terhadap sumber daya ekonomi dan sosial harus dipastikan dapat dinikmati pula oleh generasi yang akan datang. Sehingga semua sumber daya fisik, manusia dan lingkungan harus selalu diperbaharui.

#### 4. Pemberdayaan

Penduduk harus dapat berpartisipasi penuh dalam pengambilan keputusan dan proses yang akan menentukan kehidupan mereka, serta dapat mengambil manfaat dari proses pembangunan.

Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang digagas oleh UNDP bertujuan untuk menghitung kemampuan dasar dari setiap penduduk. Kemampuan dasar itu adalah umur panjang, pengetahuan dan daya beli. Umur panjang diidentifikasi dengan menghitung umur harapan hidup saat lahir atau sering disebut Angka Harapan Hidup (AHH). Pengetahuan meliputi kemampuan baca dan tulis yang diidentifikasi dengan menghitung Angka Melek Huruf (AMF) dan rata-rata Lama Sekolah (RLS). Daya beli merupakan kemampuan mengakses sumber daya yang dibutuhkan untuk mencapai standar hidup yang layak diidentifikasi dengan menghitung pengeluaran riil perkapita.

Nilai IPM suatu negara atau wilayah menunjukkan seberapa jauh negara atau wilayah itu telah mencapai sasaran yang ditentukan yaitu angka harapan hidup 85 tahun, pendidikan dasar bagi semua lapisan masyarakat (tanpa terkecuali) dan tingkat pengeluaran dan konsumsi yang telah mencapai standar hidup yang layak. Semakin dekat nilai IPM suatu wilayah terhadap angka 100, semakin dekat jalan yang harus ditempuh untuk mencapai sasaran itu.

#### 2.3.2. Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB)

Tambunan (2003) menyebutkan terdapat beberapa indikator yang dapat digunakan untuk menganalisis pemerataan pembangunan ekonomi, yaitu PDRB per kabupaten, distribusi PDRB kabupaten dalam pembentukan PDRB provinsi, PDRB per kapita, kontribusi sektoral terhadap pembentukan PDRB dan tingkat kemiskinan. PDRB merupakan jumlah nilai tambah (*value added*) yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha atau jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit kegiatan ekonomi dalam suatu daerah (BPS,2008). Terdapat dua cara perhitungan PDRB, yaitu atas dasar harga berlaku (*at current price*) dan atas dasar



harga konstan (*at constant price*). PDRB atas dasar harga berlaku digunakan untuk melihat perubahan struktur ekonomi, sedangkan PDRB atas dasar harga konstan digunakan untuk melihat pertumbuhan ekonomi riil (Tambunan, 2003). Pertumbuhan PDRB yang positif menunjukkan adanya penciptaan lapangan kerja yang semakin banyak.

Distribusi PDRB provinsi menurut wilayah kabupaten /kota merupakan indikator untuk menentukan derajat penyebaran hasil pembangunan. PDRB yang relatif sama di setiap kabupaten/kota menunjukkan bahwa distribusi PDRB relatif merata di setiap kabupaten/kota. Hal ini menunjukkan bahwa kesenjangan yang terjadi di setiap kabupaten/kota di Indonesia semakin kecil. Namun untuk menilai suatu pembangunan sudah berjalan baik atau belum tidak cukup dengan melihat dari kesenjangan ekonomi yang terjadi, tetapi juga melihat tingkat kesejahteraannya.

Penentuan keberhasilan pembangunan ekonomi selain dilihat dari distribusi PDRB menurut wilayah, juga dapat dilihat dari besarnya PDRB per kapita. PDRB per kapita merupakan pembagian antara PDRB dengan jumlah penduduk pertengahan tahun yang tinggal di suatu wilayah. PDRB perkapita menggambarkan pengeluaran konsumsi rumah tangga rata-rata perkapita. PDRB perkapita yang semakin tinggi menunjukkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin tinggi pula, sejauh tingkat pemerataannya cukup merata.

## **2.4. Teori Pemekaran Wilayah**

### **2.4.1. Pengertian Pemekaran Wilayah**

Pemekaran wilayah merupakan salah satu jalan keluar dari permasalahan pembangunan ekonomi yang tidak merata. Permasalahan ini timbul karena adanya masalah rentang kendali yang terlalu luas dalam pemerintahan. Rentang kendali yang terlalu luas mengakibatkan letak pusat pemerintahan sulit dijangkau oleh seluruh masyarakat, baik itu karena jarak yang jauh maupun karena sarana transportasi yang kurang memadai. Sehingga dampak akhirnya adalah pembangunan pelayanan publik, seperti sekolah dan puskesmas

menjadi tidak merata, serta adanya ketimpangan penduduk akibat tingginya jumlah penduduk miskin di wilayah tertentu saja.

Pemekaran wilayah merupakan sebuah pembentukan daerah baru, baik berbentuk provinsi, kabupaten ataupun kota. Pembentukan daerah baru ini diatur dalam Undang-undang Nomor 32/2004 tentang pemerintahan daerah. Pembentukan daerah baru pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan yang lebih baik, kehidupan demokratis yang semakin berkembang, pertumbuhan ekonomi yang semakin cepat, keamanan dan tatanan yang semakin bagus serta hubungan yang selaras antar daerah. Menurut Wagio(2009) proses pemebentukan daerah didasari pada tiga syarat yaitu administratif, teknis dan fisik kewilayahannya. Hal ini juga disebutkan dalam Undang-undang Nomor 32/2004 di mana dalam pembentukan daerah baru (pemekaran Wilayah) setiap daerah harus memenuhi tiga syarat, yaitu syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahannya.

*Syarat administratif* untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan gubernur, serta rekomendasi menteri dalam negeri.

*Syarat teknis* meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan dan keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.

*Syarat fisik* meliputi wilayah yang akan dimekarkan (dalam pembentukan provinsi meliputi minimal lima kabupaten/kota, dalam pembentukan kabupaten minimal lima kecamatan dan dalam pembentukan kota minimal empat kecamatan), lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan. Peraturan Pemerintah 78/2007 Pasal 6 ada 11 penilaian kuantitatif terhadap kajian daerah pemekaran:

1. Kependudukan
2. Kemampuan keuangan

3. Kemampuan Ekonomi Masyarakat
4. Sosial-Budaya
5. 5 .Sosial Politik
6. Potensi daerah
7. Luas Daerah
8. Pertahanan
9. Keamanan
10. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat
11. Rentang Kendali penyelenggara Pemerintahan

Dalam Pasal 22 ayat 1,2 dalam PP 78/2007 dinyatakan Daerah Otonomi baru dapat dihapus bila setelah melalui proses evaluasi terhadap kinerja penyelenggara tidak mampu dan mengalami disorientasi tujuan penyelenggara otonomi daerah dan pemekaran wilayah.

Aspek-aspek yang sekaligus dijadikan indikator dalam mencapai perkembangan dari pemekaran ini dapat dijelaskan:

1. Kinerja Ekonomi Daerah, PDRB non migas perkapita
2. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah
3. Kinerja pelayanan Publik
4. Kinerja Aparatur Pemerintah Daerah

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Nurkholis dan Nazara(2007), secara garis besar suatu daerah akan dimekarkan apabila daerah tersebut terletak di luar pulau jawa dan Bali, daerah berstatus kabupaten, memiliki rasio pendapatan daerah sendiri terhadap pengeluaran total yang besar, bukan daerah baru hasil pemekaran, memiliki PDRB yang berkontribusi dominan terhadap PDRB total(atas dasar harga berlaku), seluruh kabupaten/kota yang akan dimekarkan berada dalam satu provinsi, mempunyai jumlah penduduk yang besar,

mempunyai wilayah yang cukup luas, mendapatkan alokasi DAU yang besar dan memiliki nilai PDRB yang relatif kecil.

Tarigan(2010) juga menyebutkan bahwa ciri khas dari suatu DOB yang dapat berhasil dalam pemekaran, bahkan lebih baik dibandingkan daerah induknya yaitu merupakan daerah yang secara administratif adalah kota, daerah dengan sumberdaya alamnya melimpah khususnya migas untuk menopang sumber keuangan daerahnya dan memiliki banyak inovasi di bidang tata pemerintahan yang memungkinkan pelayanan publik jauh lebih baik dibandingkan sebelumnya. Pada daerah-daerah tersebut akan terlihat sarana pendidikan, kesehatan, tata ruang, kapasitas fiskal daerah dan pertumbuhan ekonomi berkembang dengan baik dan tumbuh lebih cepat, sehingga kesejahteraan masyarakat menjadi lebih baik.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32/2004, jenis pemekaran daerah ada tiga, yaitu pemekaran provinsi, kabupaten dan kota. Provinsi merupakan wilayah administratif dibawah wilayah nasional. Provinsi dipimpin oleh seorang Gubernur. Kabupaten dan kota merupakan wilayah administratif yang berada dibawah Provinsi. Kabupaten dipimpin oleh seorang bupati, sementara kota dipimpin oleh Walikota. Dahulu sebelum disahkannya Undang-Undang Nomor 22/1999 kabupaten dikenal dengan nama Daerah Tingkat II kabupaten, sementara kota dikenal dengan nama Daerah Tingkat II kotamadya. Semenjak disahkannya Undang-undang tersebut, kabupaten dan kota menjadi daerah otonom yang diberi wewenang untuk mengatur sendiri urusan pemerintahannya.

Kabupaten dan kota memiliki beberapa perbedaan, diantaranya:

1. Berdasarkan luas wilayahnya, wilayah kabupaten lebih luas daripada wilayah kota(dalam satu provinsi). Sehingga banyak wilayah di kabupaten yang masih tertinggal karena adanya permasalahan rentang kendali yang terlalu luas yang mengakibatkan pemerataan pembangunan menjadi tidak tercapai.
2. Berdasarkan kependudukan, kepadatan penduduk di kabupaten lebih rendah daripada kota. Kepadatan penduduk ini akan menjadi permasalahan manakala pemerintah

daerah belum mampu dalam hal penyediaan lapangan pekerjaan, pendidikan, kesehatan dan penanggulangan masalah-masalah sosial. Berbagai permasalahan yang mungkin timbul adalah pengangguran, angka putus sekolah yang tinggi, tingkat kesehatan masyarakat yang buruk, tidak tersediannya fasilitas seperti sekolah, pasar, rumah sakit, jalan aspal, air bersih dan listrik, serta meningkatnya kriminalitas. Namun kepadatan penduduk yang tinggi apabila diimbangi dengan ketersediaan lapangan kerja yang memadai, maka tidak akan lagi menjadi suatu permasalahan, bahkan dapat meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan penduduk.

3. Berdasarkan jenis mata pencaharian, penduduk kabupaten pada umumnya bergerak dibidang pertanian atau bersifat agraris, sementara penduduk perkotaan lebih banyak bergerak di bidang perdagangan dan jasa.

Sehingga sesuai pasal 7 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 78/2007, dalam hal pembuatan kebijakan pembangunan daerah harus disesuaikan dengan kondisi dan potensi unggulan daerah, sehingga akan terdapat perbedaan prioritas kebijakan antara kabupaten dan kota.

Syarat mutlak yang paling nyata terasa dalam penilaian berhasil/tidaknya pembangunan wilayah adalah aspek kesejahteraan masyarakat, IPM dari posisi pendidikan, kesehatan, daya beli, akses pelayanan publik, sarana prasarana dan aspek daya saing daerah.

Konsep mengenai pemekaran wilayah itu sendiri sebenarnya pernah diungkapkan oleh Tiebout(1956) melalui pendekatan *public choice school*. Dalam sebuah artikel yang berjudul *A pure Theory of lokal expenditure*, Tiebout(1956) mengatakan bahwa pemekaran wilayah dianalogkan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintahan daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien dan mengijinkan setiap individu masyarakatnya untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda



dengan *vote with their feet*. Merujuk kepada pandangan Tiebout(1956) tersebut, Swianiewicz(2002) mengeluarkan suatu pernyataan bahwa komunitas lokal yang kecil dan lebih homogen akan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya.

Undang-undang No 32 Tahun 2004 Pasal 1 menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan Pasal 1 butir 6 menjelaskan bahwa daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dalam pasal yang sama dijelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sisten Negara Kesatuan Republik Indonesia. Merujuk pada ketentuan dalam UU No 32 Tahun 2004, dapat dikatakan bahwa otonomi daerah berarti adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakatnya sendiri berdasarkan pengertian dan substansi dari desentralisasi yang berarti otonomi daerah dan desentralisasi merupakan dua sisi dalam satu mata uang yang tidak dapat dipisahkan dan saling memberi arti (Mardiasmo, 2002 dan Saragih, 2003).

Namun demikian terdapat perbedaan pengertian desentralisasi dengan otonomi. Dalam desentralisasi harus ada pendistribusian wewenang atau kekuasaan dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah sedangkn otonomi berarti adanya kebebasan menjalankan atau melaksanakan sesuatu oleh suatu unit politik atau bagian wilayah/teritori dalam kaitannya dengan masyarakat politik atau negara(Devas,1997 dan Saragih,2003).

Dengan kata lain desentralisasi adalah berkurangnya atau diserahkannya sebagian atau seluruh wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah-daerah sehingga daerah yang menerima kewenangan bersifat otonom, yakni dapat menentukan caranya sendiri berdasarkan prakarsa sendiri secara bebas, sesuai wewenang yang diserahkan kepada daerah (Smoke dan Lewis,1996).

Kesempatan masyarakat untuk berpartisipasi dalam komunitas yang kecil memiliki peluang lebih besar. Kemudian, pemerintah daerah yang kecil memiliki birokrasi yang rendah misalkan fungsi administrasi. Lebih jauh lagi swianiewicz (2002) mengatakan bahwa pemekaran juga mendukung adanya persaingan antar pemerintahan daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing di mana hal ini akan meningkatkan produktivitas. Juga terakhir pemekaran mendukung berbagai eksperimen/percobaan dan inovasi. Konsep pemikiran diatas mengacu pada asumsi bahwa pembentukan daerah-daerah baru dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat dan memperbaiki efisiensi pelayanan publik. Hotman *et al*/(2005) juga mempunyai pandangan yang sama, dengan mengatakan bahwa pemekaran daerah itu dimaksudkan untuk mendekatkan pelayanan publik kepada para konstituennya. Karena antara kabupaten/kota terdapat perbedaan kebutuhan pelayanan publik dengan karakteristik yang berbeda, maka seyogyanya daerah kota dimekarkan dari kabupaten induknya agar masing-masing daerah dapat berspesialisasi dalam penyediaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik kebutuhan masyarakatnya.

#### **1.4.2. Teori Pembangunan Berbasis Kapasitas Lokal**

Pembangunan diartikan sebagai suatu perubahan tingkat kesejahteraan secara terukur dan alami. Perubahan tingkat kesejahteraan ditentukan oleh dimensi dari definisi ekonomi, sosial, politik atau hukum, di mana adanya perubahan tingkat kesejahteraan dipandang dari sudut ekonomi adalah pemilikan atau penguasaan asset yang mengalami perubahan dari aset yang sedikit menjadi aset yang lebih banyak, di mana aset ekonomi adalah aset yang

menggerakkan tindakan–tindakan ekonomi lainnya. Untuk melihat adanya tingkat kesejahteraan yang mengalami perubahan dilihat dari dimensi politik ialah adanya perubahan penguasaan aset yang dapat menggerakkan tindakan politik contoh bisa menyuarakan pendapat-pendapat, kebutuhan untuk mendapatkan hak politik yang sama dan sebagainya, secara garis besar pembangunan diartikan suatu proses perubahan yang meliputi perubahan tingkat kehidupan dari segi kesehatan, pendidikan, keadilan yang semuanya menunjukkan adanya perubahan taraf kehidupan ke arah yang lebih baik yang bisa memenuhi pemenuhan akan adanya harga diri ke arah yang semakin berkembang.

### 1.5. Desentralisasi Fiskal

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32/2004, desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya masing-masing. Secara umum desentralisasi terbagi atas empat bidang, yaitu desentralisasi di bidang fiskal dan desentralisasi di bidang ekonomi. Desentralisasi fiskal merupakan desentralisasi di bidang keuangan yang diwujudkan dengan pembagian wewenang untuk mengurus keuangan daerah(anggaran daerah) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Mardiasmo(2009) menyebutkan bahwa tujuan desentralisasi fiskal adalah:

1. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar daerah.
2. Meningkatkan kualitas pelayanan publik, sehingga tidak terjadi kesenjangan pelayanan publik antar daerah
3. Meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional
4. Mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro.

Sebagai konsekuensi dari adanya desentralisasi fiskal, maka daerah memerlukan sumber pembiayaan yang cukup untuk membiayai keperluan penyelenggaraan pemerintahannya. Sumber pembiayaan tersebut dapat berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana perimbangan dari pemerintah pusat, ataupun pendapatan lainnya.

Daerah yang telah mampu membiayai pengeluaran daerahnya berarti daerah tersebut merupakan daerah yang mandiri. Hal ini sesuai tujuan dari pemekaran daerah yang ditulis dalam PP No.78 Tahun 2007, yaitu untuk meningkatkan kemandirian daerah. Daerah yang mendapatkan alokasi DAU yang terus menurun setiap tahunnya menunjukkan bahwa daerah tersebut telah berhasil meningkatkan kemandirian serta pelaksanaan pemekarannya telah sesuai dengan tujuan awal dari otonomi daerah.

Penelitian Zhang dan Zou (1997) menemukan bahwa desentralisasi fiskal mempunyai pengaruh positif dan kadang-kadang signifikan dalam pertumbuhan ekonomi regional di India. Sedangkan Lin dan Liu (2000) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal secara positif dan secara signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di China. Kontras dengan temuan umum yang berlawanan bahwa desentralisasi fiskal dihubungkan dengan pertumbuhan yang lebih rendah untuk kasus Cina oleh Zhang dan Zou (1998), di Amerika Serikat oleh Davoodi, Xie dan Zou (1997) dan untuk seluruh sampel dari negara sedang berkembang maupun negara maju. Sedangkan Woller dan Philips (1998) gagal menemukan hubungan yang secara statistik signifikan dan kuat antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi untuk panel Negara-negara sedang berkembang.

Penelitian yang dilakukan Lee & Wha (2005) mengemukakan bahwa hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan pembangunan manusia telah memberikan gambaran bahwa kedua indikator tersebut memiliki kaitan yang cukup erat. Artinya pertumbuhan ekonomi yang baik akan menjadikan pembangunan manusia semakin baik, begitu pula sebaliknya akibat perbaikan kualitas manusia tersebut dalam jangka panjang akan menjadikan kinerja perekonomian meningkat.

Ranis dan Stewart (2005) menyatakan bahwa pembangunan manusia merupakan dampak dari pengembangan modal manusia. Sedangkan perbaikan dari modal manusia itu sendiri tidak terlepas dari perbaikan pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain antara pertumbuhan ekonomi dan dampaknya terhadap manusia maupun sebaliknya merupakan kaitan yang cukup kuat.

Jorge Martinez-Vazgues (2003) mengatakan kebijakan Utama desentralisasi fiskal adalah untuk membantu pertumbuhan ekonomi. Di mana fokus desentralisasi fiskal didorong oleh keyakinan yang luas bahwa sebagai alat yang efektif untuk meningkatkan efisiensi belanja publik Pemerintah Daerah. Desentralisasi secara aktual muncul lebih populer diantara negara-negara berkembang. Kekuasaan pembuat keputusan pada komposisi dan tingkat Revenue dialihkan kepada pemerintah sub nasional yang dipilih secara terpisah. Desentralisasi fiskal dalam teori dan praktek adalah memahami persamaan horizontal fiskal, ekonomi tradisional, efisiensi ekonomi dan stabilitas ekonomi makro yang bisa mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Desentralisasi fiskal memiliki argumen memberi efisiensi ekonomi yang lebih besar dalam alokasi sumber di sektor publik, di mana keuntungan efisiensi bisa ditingkatkan jika pembayar pajak akan bergerak karena mereka bisa bermigrasi atau memilahkan dirinya diantara yurisdiksi yang paling sesuai. Efisiensi merupakan salah satu sasaran dari 3 sasaran lain yaitu: Redistribusi pendapatan dan Stabilitas ekonomi makro. Asalkan pemerintah yang didesentralisasi bisa memainkan peranan penting dalam mewujudkan efisiensi. Desentralisasi fiskal juga bisa membantu mengembangkan pasar dan pada gilirannya bisa meningkatkan pertumbuhan ekonomi, di mana rumah tangga dan pelaku bisnis lebih bisa mengembangkan usaha ekonominya. Ada kondisi tertentu dalam teori dan praktek desentralisasi fiskal yang pemerintah sub nasional bisa lebih efisien, yang lebih bisa menyentuh masyarakat untuk menjalankan pelayanan peningkatan kesejahteraan individu lewat belanja publik yang lebih dekat dengan masyarakat.



Menurut John Thornton (2006) desentralisasi fiskal sebagai alat untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi berdasarkan pandangan bahwa desentralisasi fiskal mengarah kepada alokasi sumber yang lebih baik dan produktif. Desentralisasi fiskal merupakan kebijakan yang ditetapkan secara lokal dan lebih bisa menjelaskan kondisi regional dan lokal, dalam ketentuan barang publik seperti infrastruktur dan pendidikan. Dengan menggunakan data panel penelitian ini juga menekankan timbulnya revenue kepada Pemerintah Sub Nasional secara individual, di mana isu desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi pada ukuran desentralisasi, di mana revenue yang merupakan indikator ekonomi daerah. Dengan Metode menggunakan Regresi peneliti mendapatkan pentingnya dalam desentralisasi fiskal membuat desentralisasi Administrasi dan Substansi yang bisa menjelaskan tentang kegiatan para pengambil kebijakan dalam menjelaskan unsur-unsur yang berkaitan untuk pertumbuhan ekonomi.

#### **1.6. Teori Pengeluaran Pemerintah**

Dasar teori pengeluaran pemerintah adalah identitas keseimbangan pendapatan nasional yang merupakan bentuk dari campur tangan pemerintah dalam perekonomian. Kenaikan atau penurunan pengeluaran pemerintah akan menaikkan atau menurunkan pendapatan nasional. Pemerintah tidak cukup hanya meraih tujuan akhir dari setiap kebijaksanaan pengeluarannya, tetapi juga harus memperhitungkan sasaran antara yang akan menikmati atau terkena kebijaksanaan tersebut. Pemerintah pun perlu menghindari agar peningkatan perannya dalam perekonomian tidak justru melemahkan kegiatan swasta (Dumairy, 1996).

Pemerintah sebagai pemegang peran penting dalam setiap hajat hidup masyarakat Indonesia perlu melakukan kajian yang mendalam pada setiap kebijakannya agar setiap *output* yang dihasilkan dan diharapkan dapat tepat sasaran dan memberikan pengaruh nyata terhadap

masyarakat. Di Indonesia pengeluaran pemerintah dalam UU No. 35 Tahun 2000 dibagi menjadi dua :

- Pengeluaran Rutin adalah semua pengeluaran negara untuk membiayai tugas-tugas umum pemerintahan dan kegiatan operasional pemerintah pusat, pembayaran bunga atas utang dalam negeri, pembayaran bunga atas utang luar negeri, serta pembiayaan subsidi. Anggaran pengeluaran rutin berperan sebagai penunjang kelancaran jalannya pemerintahan.
- Pengeluaran pembangunan adalah semua pengeluaran Negara untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja Pemerintah Pusat.

Kebijakan yang tidak tepat sasaran melalui kebijakan alokasi dana tiap sektor yang menyangkut kebutuhan masyarakat luas seharusnya perlu diberikan porsi lebih dalam alokasi anggaran pemerintah, kebijakan pemerintah menyangkut sektor pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial adalah beberapa contoh di antaranya yang perlu diberikan perhatian lebih, hal ini dikarenakan pada sektorsektor tersebutlah masyarakat dapat merasakan secara langsung dampak dari kebijakan pemerintah yang diambil.

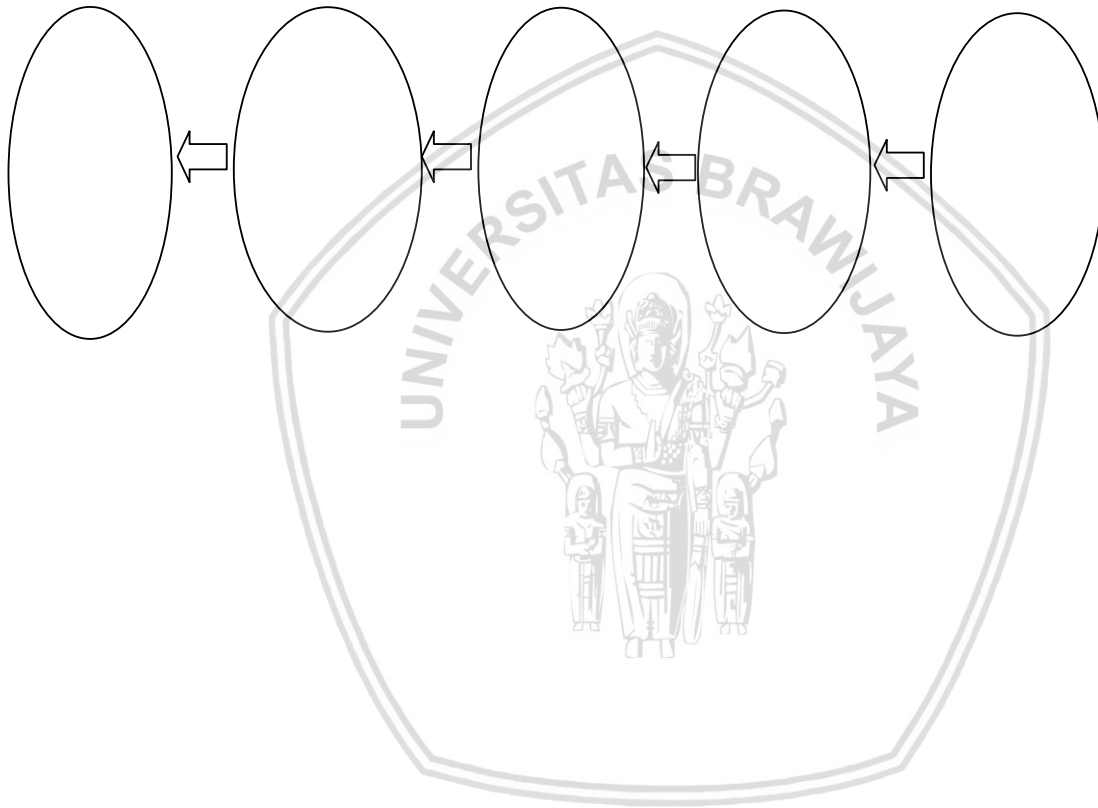
Demery (2000) mengatakan bahwa pengeluaran pemerintah mempengaruhi penduduk dengan beberapa cara:

*Pertama*, kebijakan fiskal mempengaruhi keseimbangan makro ekonomi, khususnya defisit keuangan dan perdagangan serta tingkat inflasi. Perubahan ini sebaliknya mempengaruhi standar hidup dan secara langsung mempengaruhi pendapatan riil dan secara tidak langsung melalui perubahan tingkat pertumbuhan ekonomi.

*Kedua*, pengeluaran publik menciptakan pendapatan secara langsung, beberapa di antaranya boleh jadi bermanfaat bagi rumah tangga miskin. Sebaliknya pendapatan ini

menciptakan pendapatan lain melalui proses penggandaan pendapatan-pengeluaran. Disinilah terjadi apa yang disebut dengan primary-income effect (efek pendapatan pokok).

*Ketiga*, pengeluaran publik memunculkan peralihan kepada penduduk. Hal ini bisa berbentuk pengalihan tunai atau pengalihan keuangan seperti bantuan sosial, pembayaran asuransi dan sejenis nya. Termasuk didalamnya adalah subsidi pelayanan pemerintah seperti kesehatan, pendidikan, dan pelayanan infrastruktur.



Hasil pengeluaran publik	Total pengeluaran publik	Total pengeluaran publik	Penyediaan layanan yang efektif	Total pengeluaran publik	Gam bar 2.1 Kete
--------------------------------	--------------------------------	--------------------------------	---------------------------------------	--------------------------------	---------------------------

### rkaitan Antara Belanja Publik dan Pengeluaran

Sumber : World Bank, tahun 2000

Gambar 2.1 menunjukkan adanya hubungan yang menunjukkan saling keterkaitan. Pada garis yang pertama menunjukkan bahwa jika anggaran dari penyediaan layanan publik pada suatu sektor ditujukan terutama pada kegiatan dimana memiliki dampak yang kecil bagi pengeluaran untuk sektor tersebut di kalangan penduduk secara umum, maka keterkaitannya akan melemah. Sebagai contoh, Pengeluaran untuk fasilitas publik tersier tidak akan menguntungkan penduduk pada umumnya, fasilitas tersebut digunakan terutama oleh penduduk Kota yang lebih baik.

Garis hubungan yang kedua merupakan penjabaran anggaran ke dalam pelayanan masyarakat yang lebih efektif. Jika sektor kesehatan tersebut berada dalam kondisi yang tidak efisien, tingkat pengeluaran pada sektor tersebut tidak dapat dijadikan indikator mengenai baik atau buruknya penyediaan layanan meskipun pengeluaran tersebut dialokasikan untuk penyediaan layanan yang potensial. Garis hubungan yang ketiga menunjukkan bagaimana jumlah penyediaan layanan masyarakat yang efektif di pengaruhi oleh pengeluaran masyarakat, sehingga masyarakat mengeluarkan pengeluaran yang lebih besar untuk mendapatkan layanan masyarakat yang lebih baik di berbagai sektor seperti kesehatan, pendidikan, dan lain-lain. Pengeluaran yang lebih besar tentunya hanya bisa dilakukan oleh golongan ekonomi kuat, oleh karena itu pemerintah perlu memberikan subsidi untuk masyarakat dengan golongan ekonomi lemah agar golongan masyarakat tersebut tetap dapat mendapatkan layanan dengan baik.

Wagner dalam Guritno (1997) mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam persentase terhadap PDB. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum yang menyatakan bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan "*The Law of Expanding State Expenditure*". Dasar dari hukum tersebut adalah pengamatan empiris dari negaranegara maju (Amerika Serikat, Jerman, Jepang), tetapi hukum tersebut memberikan dasar akan timbulnya kegagalan pasar dan eksternalitas. Dalam hal ini Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (*Organic Theory of the State*) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

Hukum Wagner diformulasikan sebagai berikut:

$$\frac{PkPP1}{PPK1} < \frac{PkPP2}{PPK2} < \dots < \frac{PkPPn1}{PPKn} \dots\dots\dots(1)$$

PkPP : pengeluaran pemerintah per kapita

PPK : pendapatan per kapita, yaitu GDP/jumlah penduduk

1,2,...,n : jangka waktu (tahun)

Peacock dan Wiseman dalam Guritno (1997) mengemukakan teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang terbaik. Teori mereka didasarkan pada suatu

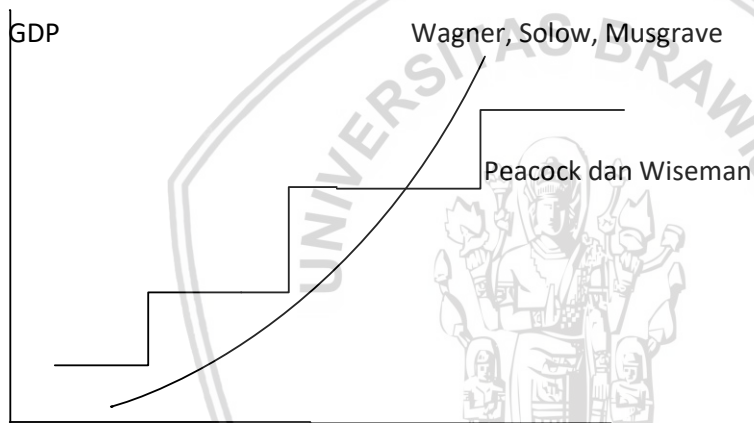


pandangan bahwa pemerintah senantiasa berusaha untuk memperbesar pengeluaran sedangkan masyarakat tidak suka membayar pajak yang semakin besar untuk membiayai pengeluaran pemerintah yang semakin besar tersebut. Teori Peacock dan Wiseman merupakan dasar teori pemungutan suara. Peacock dan Wiseman mendasarkan teori mereka pada suatu teori bahwa masyarakat mempunyai suatu tingkat toleransi pajak, yaitu suatu tingkat dimana masyarakat dapat memahami besarnya pungutan pajak yang dibutuhkan oleh pemerintah untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Jadi masyarakat menyadari bahwa pemerintah membutuhkan dana untuk membiayai aktivitas pemerintah sehingga mereka mempunyai tingkat kesediaan masyarakat untuk membayar pajak. Tingkat toleransi ini merupakan kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pemungutan pajak secara semena-mena.

Teori Peacock dan Wiseman menyatakan bahwa Perkembangan ekonomi menyebabkan pemungutan pajak semakin meningkat walaupun tarif pajak tidak berubah; dan meningkatnya penerimaan pajak menyebabkan pengeluaran pemerintah juga semakin meningkat. Oleh karena itu, dalam keadaan normal, meningkatnya GNP menyebabkan penerimaan pemerintah yang semakin besar, begitu juga dengan pengeluaran pemerintah menjadi semakin besar.

Apabila keadaan normal tersebut terganggu, misalnya karena adanya perang, maka pemerintah harus memperbesar pengeluarannya untuk membiayai perang. Karena itu penerimaan pemerintah dari pajak juga meningkat dan pemerintah meningkatkan penerimaannya tersebut dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan ini disebut efek pengalihan (*displacement effect*) yaitu adanya gangguan sosial menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada aktivitas pemerintah. Perang tidak hanya dibiayai dengan pajak, akan tetapi pemerintah juga melakukan pinjaman ke negara lain. Akibatnya setelah perang sebetulnya pemerintah dapat kembali menurunkan tarif pajak, namun tidak dilakukan karena pemerintah masih mempunyai kewajiban untuk mengembalikan pinjaman tersebut.

Pengeluaran pemerintah meningkat karena GNP yang mulai meningkat, pengembalian pinjaman dan aktivitas baru setelah perang. Ini yang disebut efek inspeksi (*Inspection Effect*). Adanya gangguan sosial juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi kegiatan ke tangan pemerintah dimana kegiatan ekonomi tersebut semula dilaksanakan untuk swasta. Ini disebut efek konsentrasi (*Concentration Effect*). Adanya ketiga efek tersebut menyebabkan aktivitas pemerintah bertambah. Setelah perang selesai dan keadaan kembali normal maka tingkat pajak akan turun kembali. Jadi berbeda dengan pandangan Wagner, perkembangan pengeluaran pemerintah versi Peacock dan Wiseman tidaklah berbentuk suatu garis, tetapi seperti tangga.



**Gambar 2.2**  
**Kurva Perkembangan Pengeluaran Pemerintah**

Sumber : Guritno mangkusubroeto, Ekonomi Publik

Lebih lanjut Bird dalam oleh Guritno (1997) mengkritik hipotesa yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman. Bird menyatakan bahwa selama terjadinya gangguan sosial memang terjadi pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum gangguan ke pengeluaran yang berhubungan dengan gangguan tersebut. Hal ini akan diikuti oleh peningkatan prosentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP. Akan tetapi setelah terjadinya gangguan, prosentase pengeluaran pemerintah terhadap GNP akan menurun secara perlahan-lahan kembali ke keadaan semula. Jadi menurut Bird, efek pengalihan merupakan gejala dalam jangka pendek, tetapi tidak terjadi dalam jangka panjang.

Peacock dan Wiseman mengemukakan adanya toleransi pajak, yaitu suatu limit perpajakan, akan tetapi mereka tidak menyatakan pada tingkat berapa toleransi pajak tersebut. Clarke menyatakan bahwa limit perpajakan adalah sebesar 25 persen dari pendapatan nasional. Apabila limit dilampaui maka akan terjadi inflasi dan gangguan lainnya.

Berkaitan juga dengan belanja publik, Richard Musgrave salah satu pemikir ekonomi keuangan publik terbesar pada abad 20, menyatakan bahwa pemerintah mempunyai tiga fungsi dalam menyelenggarakan belanja public, yakni sebagai berikut (Stiglitz, 2000):

1. Fungsi stabilisasi, pemerintah bertanggung jawab menciptakan perekonomian yang mampu menyerap seluruh tenaga kerja dengan tingkat harga yang stabil.
2. Fungsi alokasi, pemerintah melakukan intervensi dalam mengalokasikan sumber daya. Intervensi langsung dengan membeli barang seperti alat pertahanan dan pendidikan, sedangkan intervensi tidak langsung melalui pajak dan subsidi dengan mendorong beberapa aktivitas dan melarang aktivitas yang lain.
3. Fungsi distribusi, pemerintah peduli terhadap mekanisme pembagian barang yang diproduksi oleh masyarakat kepada seluruh anggota masyarakat.

Fungsi yang ke-3 ini terkait erat dengan isu seperti keadilan dan *trade off* antara keadilan dengan efisiensi. Stiglitz, membagi aktivitas ekonomi pemerintah kedalam empat kategori, yakni produksi barang dan jasa, regulasi dan subsidi produksi swasta, membeli barang dan jasa dan terakhir distribusi pendapatan. Pemerintah dapat melaksanakan produksi atas barang-barang tertentu, seperti layanan pos dan mencetak uang yang diamanatkan oleh konstitusi, dimana. Pemerintah bertugas membuat regulasi untuk mengatur interaksi ekonomi antara perusahaan dan individu sebagai pelaku ekonomi. Pada jenis barang yang pemerintah tidak memproduksi atau mengkonsumsinya maka pemerintah memberikan pajak atau subsidi kepada pihak swasta baik secara langsung maupun tidak langsung melalui regulasi. Untuk barang dan jasa yang disediakan kepada publik seperti pertahanan nasional,

sekolah publik, dan jalan tol, pemerintah melakukan aktivitas pembelian barang dan jasa tersebut. Aktivitas ekonomi keempat yakni distribusi pendapatan dilakukan pemerintah dengan mengambil uang dari beberapa individu-individu dan memberikannya kepada individu-individu yang lain. Dalam melaksanakan aktivitas ekonomi tersebut, pemerintah mengeluarkan uang Negara termasuk untuk membuat regulasi yang paling sedikit memerlukan biaya daripada ketiga aktivitas lainnya.

Menurut Demery(2000) belanja pemerintah dapat memberikan dampak bagi masyarakat dalam berbagai bentuk sebagai berikut

1. Kebijakan fiskal ini mempengaruhi keseimbangan perekonomian makro, seperti deficit fiskal dan perdagangan dan tingkat inflasi. Perubahan ini dapat mempengaruhi standar hidup baik secara langsung melalui perubahan tingkat pertumbuhan ekonomi.
2. Belanja publik menciptakan pendapatan secara langsung dan mungkin diantaranya memberikan manfaat untuk keluarga miskin. Pendapatan ini akan menciptakan pendapatan lain melalui efek berganda pendapatan dan pengeluaran tersebut.
3. Belanja publik merupakan transfer kepada masyarakat. Transfer dapat berupa uang tunai, seperti bantuan sosial atau pembayaran asuransi sosial atau *ind kind*, seperti subsidi pada layanan pendidikan, Kesehatan dan infrastruktur.

## 2.7 Teori barang Publik

Barang publik merupakan barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunanya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Barang publik adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut. Barang publik ini memiliki sifat *non-rivalry* dan *non-excludability*. Dimana barang publik murni memiliki dua sifat berikut (Hyman et.al, 2010)

1. *Non-Excludability* (tanpa dikecualikan): jika kepentingan publik diberikan, konsumen tidak dapat dikecualikan dari dikonsumsi. Penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk juga mengonsumsi barang tersebut. Setiap orang dapat mengambil manfaat dari barang tersebut tanpa mempengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain contoh., dalam kondisi normal, apabila kita menikmati udara bersih dan sinar matahari, orang-orang disekitar kita pun tetap dapat mengambil manfaat yang sama.
2. *Non-rivalry* (tanpa persaingan): Konsumsi barang publik oleh salah satu konsumen tidak mengurangi jumlah yang tersedia untuk dikonsumsi oleh konsumen lainnya. Jika suatu barang publik tersedia, maka tidak ada yang dapat menghalangi siapapun untuk memperoleh manfaat dari barang tersebut. Dalam konteks pasar, maka baik mereka yang membayar maupun tidak membayar dapat menikmati barang tersebut. Contoh, masyarakat membayar pajak kemudian diantaranya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan jasa kepolisian, dapat menggunakan jasa kepolisian tersebut tidak hanya terbatas pada yang membayar pajak saja. Mereka yang tidak membayar pun dapat mengambil manfaat atas jasa tersebut. Singkatnya, tidak ada yang dapat dikecualikan (excludable) dalam mengambil manfaat atas barang publik.



Pelayanan pendidikan dan Kesehatan merupakan pelayanan dasar yang bersifat *Non-excludable* dimana sifat tersebut sesuai dengan ketentuan bahwa pendidikan dan kesehatan merupakan hak setiap warga Negara. Dalam penyelenggaraannya, terdapat hambatan atau masalah akibat:

1. Pemanfaatan berlebihan pada pelayanan publik,
2. Sulitnya menentukan harga barang publik, dan
3. Tidak dapat menghasilkan keuntungan, sehingga perlu peran pemerintah untuk menyediakan pelayanan publik melalui penarikan pajak dari masyarakat.

Pada pelayanan pendidikan dan Kesehatan membutuhkan biaya operasional yang tinggi, khususnya untuk pelayanan yang berkualitas baik. Tingginya biaya operasional tersebut menyebabkan harga akses terhadap pelayanan publik tersebut juga tinggi, sehingga hanya masyarakat yang mampu membayarliah yang dapat menikmatinya. Tingginya harga tersebut menyebabkan pelayanan Pendidikan dan Kesehatan bersifat rival dan masyarakat miskin cenderung tidak dapat mengakses. Pada kondisi ini pemerintah melaksanakan perannya untuk memberikan kemudahan akses pendidikan dan kesehatan melalui subsidi (berasal dari pajak). Bentuk subsidi tersebut adalah adanya program BOS dan Jamkesmas.

A.C. Pigou berpendapat, bahwa penyediaan barang publik akan memberi manfaat (*utility*) bagi masyarakat. Semakin banyak barang dan jasa publik disediakan pemerintah maka tambahan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat akan semakin menurun. Hal ini analog dengan fenomena *law of diminishing marginal utility returns*. Misalnya, pada kasus segelas air yang diberikan terus menerus kepada seseorang. Gelas pertama akan memberikan kepuasan yang paling besar, gelas ketiga memberikan kepuasan yang lebih kecil dan akhirnya gelas keenam dan ketujuh dan seterusnya mungkin sudah tidak memberi kepuasan sama sekali. Sebaliknya semakin banyak barang dan jasa publik semakin besar biaya yang dibutuhkan dan konsekuensinya semakin besar pula pajak yang dipungut dari

masyarakat. Secara teoritis, penyediaan barang dan jasa publik akan optimal apabila kepuasan masyarakat yang diperolehnya sama dengan ketidakpuasan masyarakat dari pemungutan pajak.

Kondisi *utility social* saat ini seperti pendidikan dan kesehatan untuk meningkatkan kehidupan masyarakat membutuhkan peran mereka (masyarakat) sebagai indikator dalam pengukuran dampak dari belanja public. Pendidikan merupakan salah satu pelayanan publik yang penting bagi masyarakat miskin agar dapat keluar dari kemiskinan. Pendidikan juga dipandang sebagai alat yang tidak hanya mengurangi kemiskinan dan ketidakmerataan, tapi juga untuk meningkatkan kesehatan dan kesejahteraan social,serta menciptakan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan (united nation, 2000).

Begitu pula dengan kesehatan, peningkatan status kesehatan masyarakat miskin secara signifikan memberikan kontribusi untuk keluar dari kemiskinan, sebab kesehatan mampu menciptakan kualitas hidup yang lebih baik dan tidak dalam kerentanan sosial. Hakekat pelayanan publik adalah pemberian pelayanan prima kepada masyarakat sebagai perwujudan fungsi belanja public oleh pemerintah dalam distribusi (MENPAN No 63 tahun 2004). Pemerintah mendistribusikan sumberdaya dan pelayanan publik untuk masyarakat secara merata. Keberhasilan penyelenggaraan pelayanan publik oleh pemerintah dapat berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat, sehingga pelayanan publik tersebut perlu diukur dan dinilai.

Pengukuran kinerja pelayanan publik dapat menggambarkan kinerja pemerintah. Menurut Dunn, pengukuran kinerja pelayanan publik lebih berorientasi pada output. Indikator penilaian kinerja pelayanan publik tersebut diantaranya:

1. Efektivitas
2. Efisiensi
3. Keadilan
4. Kecukupan, dan

5. Responsif (dalam Nugroho, 2009).

Efektivitas merupakan tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Program BOS dan Jamkesmas ditujukan pada penyediaan kemudahan akses pelayanan dasar serta memberikan manfaat khususnya untuk masyarakat miskin. Efisiensi merupakan perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam penyelenggaraan pelayanan public (Nugroho,2009).

Responsive merupakan kemampuan kebijakan pelayanan publik dapat memenuhi kebutuhan masyarakat (Nugroho,2009). Kriteria tersebut adalah yang utama untuk rekomendasi kebijakan yang lebih optimal. Kriteria milik Dunn tersebut sesuai dengan kriteria penyebab belum optimalnya pelayanan publik di Indonesia pada era desentralisasi (Bappenas,2003) sesuai dengan kriteria optimalisasi pelayanan publik tersebut, berikut indikator dari setiap kriteria optimalisasi pelayanan publik

Kriteria Efektivitas indikatornya:

- a) Ketersediaan dana
- b) b.Akurasi data penerima bantuan
- c) c.Kemudahan akses

Kriteria Keadilan indikatornya:

- a) Pemerataan pelayanan
- b) Proporsional

Kriteria Responsivitas indikatornya:

- a) Ketersediaan sarana prasarana
- b) Pelayanan sesuai kebutuhan masyarakat
- c) Kemudahan informasi Optimalisasi



## 2.8 Teori kesejahteraan

Tingkat kesejahteraan (*welfare*) adalah merupakan konsep yang digunakan untuk menyatakan kualitas hidup suatu masyarakat atau individu di suatu wilayah pada suatu kurun waktu tertentu. Kesejahteraan itu bersifat luas yang dapat diterapkan pada skala social besar dan kecil misalnya keluarga dan individu, Yosef dalam Maharani (2006).

Konsep kesejahteraan atau rasa sejahtera yang dimiliki bersifat relatif, tergantung bagaimana penilaian individu terhadap kesejahteraan itu sendiri. Sejahtera bagi seseorang dengan tingkat pendapatan tertentu belum dapat dikatakan sejahtera bagi orang lain, definisinya sangat relatif.

Indikator kesejahteraan rakyat menyajikan gambaran mengenai taraf kesejahteraan rakyat Indonesia antar waktu, perkembangan antar waktu serta perbandingannya antar provinsi dan daerah tempat tinggal. Dalam mengembangkan indikator kesejahteraan masyarakat tidak hanya menyajikan indikator dampak (*output indicators*) untuk menunjukkan hasil upaya pembangunan, tetapi juga menyajikan indikator proses (*process indicators*). Dimensi kesejahteraan masyarakat disadari sangat luas dan kompleks, sehingga suatu taraf kesejahteraan masyarakat hanya dapat terlihat jika dilihat dari suatu aspek tertentu, Maharani, (2006)

SenA (2002) menjelaskan bahwa *Welfare Economic* merupakan suatu proses rasional kearah melepaskan masyarakat dari hambatan untuk memperoleh kemajuan. Kesejahteraan social dapat diukur dari ukuran-ukuran seperti tingkat kehidupan (*levels of living*), pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs fulfillment*), kualitas hidup (*quality of life*) dan pembangunan manusia (*human development*).

Selanjutnya SenA (1992) lebih memilih *capability approach* didalam menentukan standard hidup. Sen mengatakan *the freedom or ability to achieve desirable "functionings" is more importance than actual outcomes*.



Nicholson (1992) mengemukakan prinsipnya mengenai kesejahteraan sosial yaitu keadaan kesejahteraan social maksimum tercapai bila tidak ada seorangpun yang dirugikan.

Sementara itu Bornstein dalam Swasono,(2008) mengajukan *performance criteria* untuk kesejahteraan sosial dengan batasan-batasan yang meliputi: *output, growth, efficiency, stability, security, inequality* dan *freedom*, yang harus dikaitkan dengan suatu *social preferensi*.

Sedangkan Etzioni,A(1999) mengatakan bahwa *privacy is societal licence*, yang artinya *privivacy* orang perorangan adalah suatu *mandated privacy* dari masyarakat. Dalam arti *privacy* terikat oleh kaidah social. Dengan demikian kedudukan individu adalah sebagai makhluk social yang harus ditonjolkan dalam ilmu ekonomi yang bertujuan menuju kesejahteraan masyarakat.

Pendapat lain tentang kesejahteraan masyarakat menurut ekonom dari italia yaitu Vilfredo Pareto. Pareto menggambarkan bahwa kesejahteraan social merupakan spesifikasi suatu kondisi atau syarat tercapainya atau terciptanya alokasi sumberdaya secara efisien atau optimal,yang kemudian terkenal dengan istilah syarat atau kondisi Pareto (*Pareto condition*). Kondisi Pareto adalah suatu alokasi barang sedemikian rupa,sehingga bila dibandingkan dengan alokasi lainnya, alokasi tersebut tidak akan merugikan pihak manapun dan salah satu pihak pasti diuntungkan. Atas kondisi pareto juga bias didefinisikan sebagai suatu situasi dimana sebagian atau semua pihak individu tidak akan mungkin lagi diuntungkan oleh pertukaran sukarela. Berdasarkan kondisi Pareto inilah,kesejahteraan social diartikan sebagai kelanjutan pemikiran yang lebih utama dari konsep-konsep tentang kemakmuran ekonomi (*welfare economics*).

Boulding dalam Swasono mengatakan bahwa "pendekatan yang memperkuat konsepsi yang telah dikenal sebagai social optimum yaitu optimalisasi ala Pareto dan

Edworth, dimana efisiensi ekonomi mencapai social optimum bila tidak seorangpun bisa lagi menjadi lebih beruntung.

Teori Kesejahteraan secara umum dapat diklasifikas menjadi 3 macam, yaitu :

*Classical utilitarian, neoclassical welfare theory, dan new contractarian approach* Albert dan Hahnel(2005). Pendekatan *classical utilitarian* menekankan bahwa hanya kesenangan atau *pleasure* dan kepuasan (*utility*) seseorang dapat diukur dan bertambah. Berdasarkan pada beberapa pandangan diatas dapat disimpulkan bahwa tingkat kesejahteraan seseorang dapat terkait dengan tingkat kepuasan (*utility*) dan kesenangan (*pleasure*) yang dapat diraih dalam hidupnya guna mencapai tingkat kesejahteraannya yang diinginkan. Maka dibutuhkan suatu perilaku yang dapat memaksimalkan tingkat kepuasan sesuai dengan sumber daya yang tersedia. Kesejahteraan hidup seseorang dalam realitanya, memiliki banyak indikator keberhasilan yang dapat diukur.

Dalam hal ini Thomas(2005:15) menyampaikan bahwa kesejahteraan masyarakat menengah ke bawah dapat di representasikan dari tingkat hidup masyarakat ditandai oleh terentaskannya kemiskinan, tingkat kesehatan yang lebih baik, perolehan tingkat pendidikan yang lebih tinggi, dan peningkatan produktivitas masyarakat, dimana kesemuanya itu merupakan cerminan dari peningkatan tingkat pendapatan masyarakat golongan menengah kebawah. Todaro secara lebih spesifik mengemukakan bahwa fungsi kesejahteraan W (welfare) dengan persamaan sebagai berikut:

$$W = W(Y, I, P)$$

Dimana :

- Y adalah pendapatan perkapita,
- I adalah ketimpangan, dan
- P adalah kemiskinan absolute.

Ketiga variable ini mempunyai signifikan yang berbeda-beda dan selanjutnya harus dipertimbangkan secara menyeluruh untuk menilai kesejahteraan.

Optimalisasi pelayanan publik dapat dilakukan melalui penyusunan strategi. Strategi adalah pelaksanaan tujuan organisasi dengan penentuan tujuan dan sasaran jangka panjang melalui tindakan serta alokasi sumberdaya yang dibutuhkan (Robbins,1999).

Menurut penelitian yang dilakukan Murdiyastuti(2007), strategi optimalisasi pelayanan publik dapat dilakukan melalui:

1. Revitalisasi organisasi:melalui reformasi struktur dan peningkatan kemampuan sumberdaya aparatur birokrasi(Widodo,2004);
2. Peningkatan partisipasi publik:melalui aktivitas membangun kemitraan dan membuka akses informasi bagi publik (Sinambela,2008);
3. Peningkatan fasilitas pendukung:yaitu fasilitas pendukung operasional kerja,fasilitas pendukung insentif kerja, dan fasilitas pendukung administrasi kerja, baik dari sisi kualitas maupun kuantitas pelayanan public (Said,2007).

## **2.9. Teori kemiskinan**

Menurut Colleta et.al (2000), kemiskinan merupakan tidak tercapainya kesejahteraan hidup. Pada prinsipnya kemiskinan menggambarkan kondisi ketiadaan dan rendahnya pendapatan,atau secara lebih rinci menggambarkan suatu kondisi tidak dapat terpenuhinya kebutuhan dasar manusia,yaitu pangan, papan dan sandang. Kemiskinan sebagai ketidakmampuan individu dalam memenuhi kebutuhan dasar minimal untuk hidup layak (BPS dan Depsos,2002).

Suatu masyarakat disebut miskin jika memiliki pendapatan lebih rendah dari rata-rata pendapatan untuk memenuhi kebutuhan yang layak,sehingga tidak memiliki kemampuan mensejahterakan dirinya (Suryawati,2005).

Masyarakat miskin ditentukan berdasarkan kemampuan pendapatan dalam memenuhi standar hidup, sedangkan standar hidup tidak hanya kebutuhan pangan tapi juga kebutuhan kesehatan dan Pendidikan (Suryawati,2005).

Kemiskinan dapat menimbulkan dampak negatif dalam proses pembangunan. Kemiskinan menjadi salah satu permasalahan dalam pembangunan akibat pertumbuhan ekonomi yang tidak merata, sehingga muncullah kesenjangan pendapatan antar masyarakat hingga kesenjangan pendapatan antar daerah (*inter region income gap*) (Harahap,2006).

Oleh karena itu salah satu sektor yang menjadi perhatian pemerintah dalam menekan angka kemiskinan dan untuk meminimalisir dampak kemiskinan tersebut adalah sektor pendidikan dan Kesehatan.

Dimensi kemiskinan juga bersifat kompleks, oleh karena itu para ahli mengklasifikasikan dalam 3 jenis kemiskinan (Harniati, 2010), yaitu:

1. *Kemiskinan alamiah*, merupakan kemiskinan yang disebabkan oleh kualitas sumber daya alam dan sumber daya manusia yang rendah. Kondisi alam dan sumber daya yang rendah membuat peluang produksi juga rendah. Khusus untuk sektor pertanian, kemiskinan yang terjadi lebih diakibatkan kualitas lahan dan iklim yang tidak mendukung aktivitas pertanian.
2. *Kemiskinan Kultural*, kemiskinan yang terkait erat dengan sikap seseorang atau kelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya, sekalipun ada usaha untuk memperbaiki dari pihak lain yang membantunya. Kemiskinan ini dapat pula disebabkan karena sebagian sistem dalam tradisi masyarakat berkontribusi dalam menyebabkan terjadinya kemiskinan masyarakat. Contohnya yaitu sistem waris yang mengakibatkan pembagian lahan, sehingga kepemilikan lahan per keluarga semakin lama menjadi semakin sempit.

3. *Kemiskinan Struktural*, kemiskinan yang secara langsung (Astri, Hal 17)

## 2.10. Hasil Penelitian terdahulu

Penelitian Wibowo(2008) berjudul "Mencermati Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap pertumbuhan Ekonomi Daerah". Penelitian yang bertujuan untuk menganalisis hubungan antara desentralisasi fiskal dan pertumbuhan ekonomi daerah di Indonesia. Dengan menggunakan estimasi *panel fixed effect*, penelitian ini mengemukakan 2 hal yaitu desentralisasi fiskal di Indonesia secara umum memberikan pengaruh positif terhadap pembangunan daerah selama periode 1999-2004 dan era baru desentralisasi fiskal memberikan dampak yang relatif lebih baik terhadap pembangunan daerah dibandingkan dengan rezim desentralisasi sebelumnya.

Penelitian Seo(2009) yang berjudul "*Balanced National Development Strategis: The Construction of innovation Cities in Korea*", dengan tujuan penelitian untuk mengetahui dampak pembentukan kota-kota inovasi dalam kerangka desentralisasi terhadap percepatan pertumbuhan ekonomi di Korea. Berkaitan dengan kegagalan berulang di Korea, rencana strategi baru yang terdiri dari konstruksi kota-kota inovasi untuk mencapai pembangunan nasional yang seimbang telah dikenalkan untuk mengurangi disparitas ekonomi, sosial dan politik antara wilayah-wilayah ibukota dan non ibukota.

Raniz,G dan Stewart,F (2005) "*Strategi for Success in Human Development*" menyatakan bahwa pembangunan manusia merupakan dampak dari pengembangan modal manusia. Sedangkan perbaikan dari modal manusia itu sendiri tidak terlepas dari perbaikan kinerja ekonomi. Dengan kata lain antara kinerja ekonomi dan dampaknya terhadap manusia maupun sebaliknya merupakan kaitan yang cukup kuat.

Menurut Deddy(2006) keuntungan atau kerugian yang timbul sebagai dampak pemekaran daerah tersebut merupakan indikator sederhana untuk mengetahui seberapa



jauh pemekaran wilayah menjadi solusi atau sebaliknya menjadi masalah bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pembangunan daerah.

Ada beberapa indikator ekonomi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi hasil pemekaran suatu daerah atau wilayah, diantaranya:

- 1) pendapatan perkapita,
- 2) kemiskinan
- 3) pertumbuhan ekonomi,
- 4) investasi,
- 5) kesenjangan antar wilayah dan
- 6) pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang baru.

Percik (2007) dalam kajian studi mengenai dampak positif dari pemekaran daerah dimana memberikan gambaran bahwa daerah otonomi baru Kabupaten Bengkayang, Bombana dan Wakatobi pada tahun-tahun awal pemerintahannya, mereka tidak mengutamakan untuk mengembangkan PAD, tetapi memprioritaskan untuk pembangunan infrastruktur. DAK dan semua dana yang ada diprioritaskan untuk membangun berbagai prasarana yang dapat dirasakan langsung oleh rakyat seperti membangun kantor-kantor kecamatan dan desa baru, membangun puskesmas di setiap kecamatan, membangun SD dan SLTP di setiap kecamatan, di samping membangun prasarana fisik hampir semua DOB mempunyai usaha untuk menambah pegawai negeri demi untuk mengefektifkan pelayanan publik. Jumlah pegawai negeri baru yang mereka terima setiap tahunnya bisa mencapai 500 orang. Selain itu di kemukakan juga oleh Percik (2007) mengenai usaha lain yang dilakukan oleh pemerintah daerah untuk melestarikan pemekaran yakni dengan memberi fasilitas yang memadai bagi datangnya investor, terutama untuk bidang pertambangan kelautan pengelolaan hasil kayu dan

perkebunan kelapa sawit. Semua usaha tersebut paling tidak dapat memberikan kesempatan kerja bagi masyarakat.

McHenry(1986) dalam Ferrazzi(2007) mencatat bahwa selama suatu negara bagian dibagi menjadi dua atau tiga dan kedua atau ketiga daerah baru tersebut memperoleh pendapatan yang lebih banyak dibandingkan pada saat negara bagian itu tetap bersatu, maka dorongan agar dibentuknya daerah-daerah baru di negara tersebut tidak akan pernah ada habisnya. Fenomena ini dapat di pelajari di negara Polandia. Meskipun kementerian keuangan menyatakan keberatan atas 71 daerah regional yang tidak memenuhi persyaratan, akan tetapi kementerian akhirnya kalah bertarung karena menguatnya sebagian besar wilayah untuk membentuk daerah baru yang mengharapkan transfer payment yang lebih banyak dari Pusat (O Dwyer,2006).

Fenomena yang sama juga terlihat di Indonesia, euforia untuk melakukan pemekaran wilayah pada sebagian besar wilayah di Indonesia selama ini cenderung karena berharap memperoleh tambahan pendapatan daerah yang lebih besar dibandingkan saat bergabung dengan wilayah induk (Ferrazzi,2007).

Di samping itu, walaupun pemekaran wilayah dianggap dapat mendekatkan pemerintah kepada masyarakat, akan tetapi menurut Kerlin(2002) tujuan meningkatkan efisiensi administratif yang sama pentingnya ternyata tidak tercapai. Di sinilah terlihat adanya kegagalan mencapai tujuan dari kebijakan pemekaran wilayah. Studi yang dilakukan oleh Do Carmo dan Martinez-Vazquez(2001) di Republik Ceko sebelumnya telah mengungkapkan kegagalan pemekaran tersebut. Republik Ceko setelah meninggalkan bentuk negara komunisme, jumlah daerah kecil (kabupaten/kotamadya)mengalami lonjakan yang sangat tinggi, yang didorong oleh tekanan-tekanan publik yang menginginkan adanya peningkatan demokrasi.

Penelitian yang dilakukan oleh BAPPENAS(2008) bekerja sama dengan UNDP berjudul studi Evaluasi dampak Pemekaran Wilayah tahun 2001-2007, metode evaluasi

yang digunakan adalah analisis kualitatif dan kuantitatif untuk mengevaluasi kinerja dan kondisi DOB. Terdapat empat hal yang dievaluasi, yaitu kinerja ekonomi, keuangan pemerintah, pelayanan publik dan aparat pemerintah. Hasil evaluasi yang didapatkan adalah setelah lima tahun pemekaran DOB yang menjadi sampel memiliki kondisi yang tidak lebih baik dari daerah induknya. Hal ini digambarkan dengan kondisi DOB yang tetap berada di bawah daerah induk. Dari keempat hal yang dievaluasi oleh BAPPENAS dan UNDP, hanya kinerja ekonomi yang akan digunakan sebagai dasar dalam penentuan keberhasilan pemekaran dalam penelitian tersebut. Pemilihan kinerja ekonomi didasarkan atas ketersediaan data untuk seluruh kabupaten/kota yang telah memekarkan diri.

Santosa dan Rahayu(2005) menganalisis mengenai PAD dan faktor-faktor yang mempengaruhinya dalam upaya pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Kediri. Dalam penelitian ini, PAD menjadi indikator untuk menganalisis kemandirian daerah. Penelitian dilakukan menggunakan alat analisis regresi berganda dengan time series dari tahun 1989 hingga tahun 2002. Dari penelitian ini didapatkan hasil faktor-faktor yang mempengaruhi PAD adalah pengeluaran pembangunan, jumlah penduduk dan PDRB. Perbedaan penelitian Santosa dan Rahayu dengan penelitian ini yaitu Santosa dan Rahayu menggunakan PAD sebagai variabel dependen, sebab PAD menggambarkan kemandirian daerah, sementara dalam penelitian ini PAD digunakan sebagai variabel independent, sehingga dapat dilihat bagaimana pengaruh kemandirian daerah terhadap keberhasilan pemekaran.

Candra Fajri Ananda(2013) dalam artikelnya mengatakan satu dekade lebih, pelaksanaan desentralisasi fiskal belum bermanfaat maksimal bagi daerah, di mana fenomena pemekaran daerah, maupun tuntutan kekhususan daerah, perlu direspon dengan instrumen desentralisasi fiskal yang lebih rasional. Kriteria DAU, DAK serta DBH yang menjadi instrumen penting dalam desentralisasi fiskal belum mampu menjawab

tuntutan misalnya berkurangnya ketimpangan antar daerah, pertumbuhan ekonomi serta meningkatkan kualitas layanan publik. Sebagai pintu strategis, revisi perundang-undangan otonomi daerah (UU No 32 dan 33/2004) perlu difasilitasi dengan cepat untuk efektivitas kebijakan desentralisasi fiskal.

Desentralisasi fiskal akan menyebabkan pemerintah lebih dekat ke masyarakat, sehingga dapat mendorong efisiensi sektor publik, akuntabilitas publik dan transparansi penyediaan jasa publik serta pembuatan keputusan yang transparan dan demokratis (Demelo, 2000).

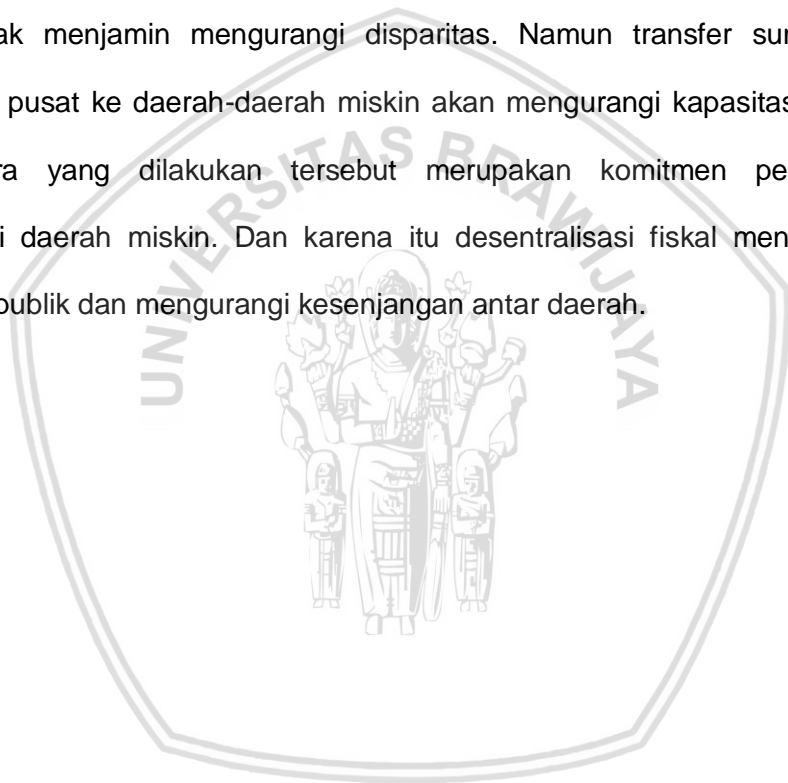
Keuntungan potensial dari penerapan desentralisasi fiskal ke daerah adalah dapat meningkatkan efisiensi layanan jasa publik, mengurangi biaya informasi dan biaya transaksi. Peningkatan layanan publik adalah gambaran kinerja yang harus dicapai oleh pemerintah daerah. Pengaruh desentralisasi fiskal di negara sedang berkembang, justru akan menciptakan pemerintah yang jelek, korup, serta layanan publik yang buruk jika tidak diimbangi kualitas aparatur dan akuntabilitas politik yang baik. Apalagi jika kebijakan desentralisasi fiskal diambil dengann tergesa-gesa tanpa konsensus politik yang jelas dan kesiapan administrasi serta perangkat hukum yang tepat (World Bank, 1997).

Kesuksesan desentralisasi fiskal akan tergantung pada desain, proses implementasi dan dukungan politis baik dalam pengambilan keputusan pada masing-masing tingkat pemerintahan maupun masyarakat secara keseluruhan.

Hal lain yang diperlukan adalah adanya kesiapan administrasi, pemerintahan, pengembangan kelembagaan dan sumber daya manusia dan mekanisme koordinasi. Hal ini diperlukan untuk merubah sistem nilai dan perilaku birokrasi dan meningkatkan kinerja aparat birokrasi dalam pelayanan sektor publik, di mana titik pandang desentralisasi fiskal adalah efisiensi ekonomi, tetapi ada pandangan juga yang berpendapat bahwa desentralisasi fiskal dapat meningkatkan ketimpangan regional oleh

karena itu pemerintah pusat diperlukan untuk menyeimbangkan distribusi sumber daya yang seimbang dari daerah yang kaya ke daerah yang miskin melalui regulasi kebijakan. Sebaliknya dari pandangan teoritis terbaru, desentralisasi fiskal tidak hanya memiliki pengaruh untuk meningkatkan dan memperbaiki penyediaan layanan tetapi juga mengurangi kesenjangan antar daerah.

Akai dan Sakata(2005) mengatakan bahwa transfer sumber daya dari yang kaya ke yang miskin dalam sistem sentralisasi dalam rangka mengurangi kesenjangan antar daerah tidak menjamin mengurangi disparitas. Namun transfer sumber daya dari pemerintah pusat ke daerah-daerah miskin akan mengurangi kapasitas fiskal nasional. Setiap cara yang dilakukan tersebut merupakan komitmen pemerintah untuk mengurangi daerah miskin. Dan karena itu desentralisasi fiskal mendorong efisiensi pelayanan publik dan mengurangi kesenjangan antar daerah.





## BAB III

### Kerangka Pemikiran Teoritis

#### 3.1. Kerangka Konsep

Bappenas dalam evaluasi yang dilakukan di beberapa daerah pemekaran di Indonesia menunjukkan bahwa secara umum kondisi daerah-daerah pemekaran memang tidak berada dalam kondisi awal yang lebih baik dibandingkan daerah induk atau daerah kontrol. Setelah lima tahun dimekarkan, ternyata kondisi daerah pemekaran masih tetap berada di bawah kondisi daerah induk dan daerah kontrol. Pertumbuhan ekonomi daerah pemekaran lebih fluktuatif dibandingkan dengan daerah induk yang relatif stabil dan terus meningkat.

Pertumbuhan ekonomi daerah pemekaran menjadi lebih tinggi dari daerah-daerah kabupaten lainnya, namun masih lebih rendah dari daerah kontrol. Hal ini berarti, walaupun daerah pemekaran telah melakukan upaya perbaikan ekonomi di masa transisi membutuhkan proses di mana belum semua sumber-sumber ekonomi atau potensi ekonomi sudah dapat digerakkan. Meskipun terjadi pengurangan kemiskinan di seluruh daerah, terlihat bahwa pemekaran mendorong pelepasan penduduk miskin dari daerah induk ke wilayah pemekaran. Dalam konteks yang lebih luas, peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah pemekaran belum dapat mengejar ketertinggalannya dari daerah induk, meski kesejahteraan wilayah pemekaran telah relatif sama dengan daerah-daerah kabupaten lainnya.

Deddy(2006) dalam penelitiannya mengemukakan bahwa keuntungan atau kerugian yang timbul sebagai dampak pemekaran daerah tersebut merupakan indikator sederhana untuk mengetahui seberapa jauh pemekaran wilayah menjadi solusi atau sebaliknya menjadi masalah baru bagi peningkatan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pembangunan daerah. Ada

beberapa indikator ekonomi yang dapat digunakan untuk mengevaluasi hasil pemekaran suatu wilayah, diantaranya:

1. Pendapatan perkapita,
2. Kemiskinan,
3. Pertumbuhan ekonomi,
4. Investasi,
5. Kesenjangan antar wilayah,
6. Pusat-pusat pertumbuhan ekonomi yang baru.

Studi dari World Bank dalam Ratnawati(2009) menyimpulkan ada empat faktor utama pendorong pemekaran wilayah yaitu:

1. Motif untuk efektifitas administrasi pemerintahan mengingat wilayah daerah yang begitu luas, penduduk yang menyebar, dan ketertinggalan pembangunan
2. Kecenderungan untuk homogenitas (etnis, bahasa, agama, urban, tingkat pendapatan
3. Adanya kemandirian fiskal yang dijamin oleh undang-undang disediakannya dana alokasi umum, bagi hasil dari sumber daya alam dan disediakannya sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah.
4. Motif pemburu rente Gerrymander, yaitu usaha pembelahan/pemekaran daerah untuk kepentingan parpol tertentu.

Beberapa alasan menurut World Bank dalam penelitian Ida Ayu purba Riani, di mana alasan menjamurnya pemekaran daerah di era otonomi Daerah yang juga pendapat pakar-pakar lain antara lain:

1. Desentralisasi menyediakan dana yang lebih besar yang dapat dikelola oleh setiap pemerintah daerah(khususnya DAU) yang pada era pra-desentralisasi hal tersebut tidak tersedia dan pengelolaannya didominasi oleh pemerintah pusat

2. Otonomi daerah telah meningkatkan wewenang pemerintah daerah untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat daerah tanpa perlu memperoleh persetujuan dari pemerintah di atasnya.
3. Pemekaran memungkinkan tersedianya jabatan baru yang bereselon tinggi, di mana pada posisi ini dapat ditempatkan para pendukung proses pemekaran sebagai balas jasa atas usaha mereka.

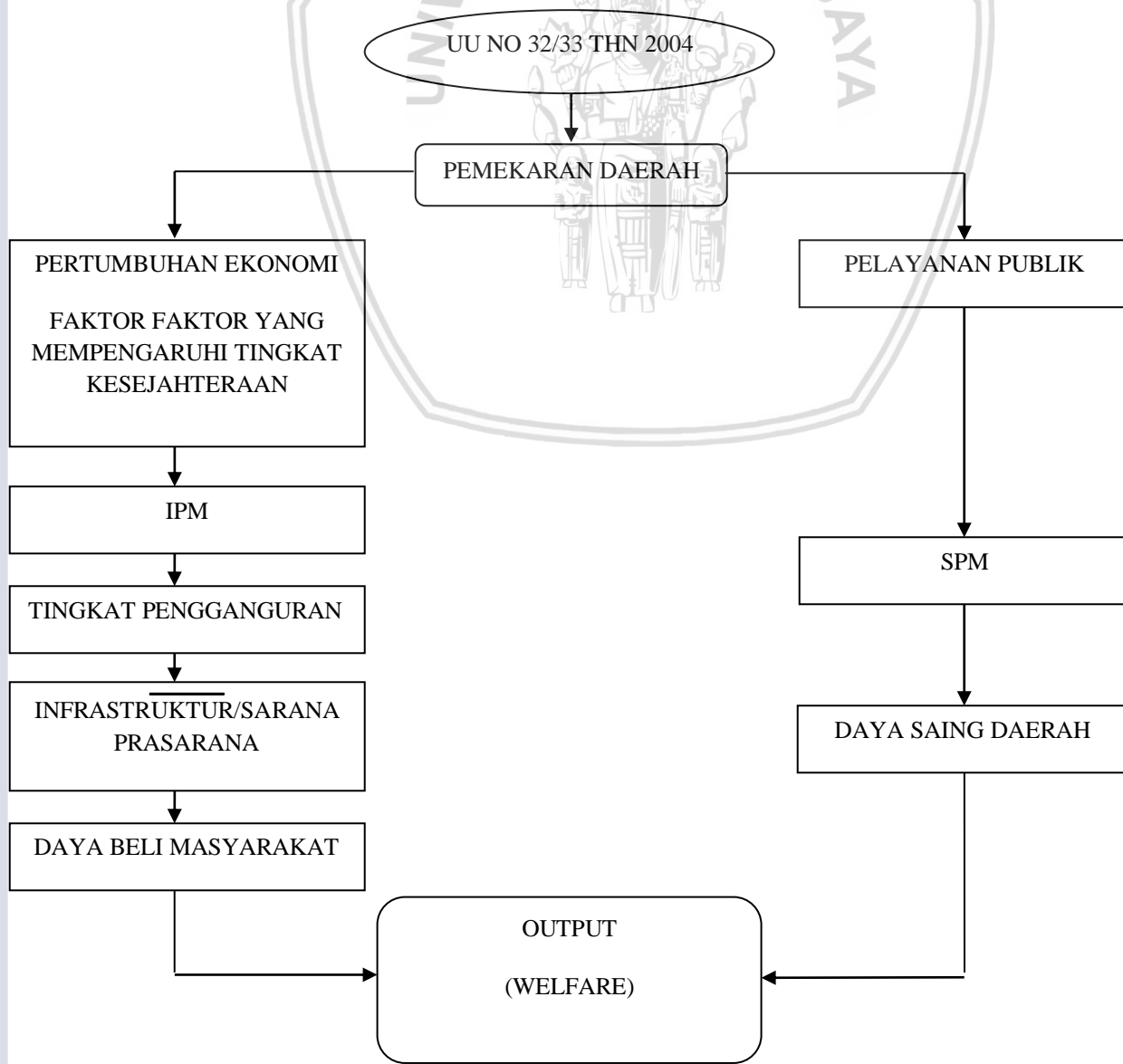
Menurut Sjafrizal(2008) berdasarkan analisisnya, kriteria kelayakan pemekaran daerah dari sudut pandang sosial ekonomi yang harus dipenuhi paling kurang adalah:

1. Rasio kapasitas dan kebutuhan fiskal lebih besar atau sama dengan 1 untuk menjaga kemampuan keuangan daerah otonom baru,
2. Pertumbuhan ekonomi daerah lebih besar atau sama dengan 5% untuk menjaga pemekaran daerah tidak menyebabkan menurunnya pertumbuhan ekonomi pada daerah otonom baru,
3. Indeks Pembangunan manusia (IPM) lebih besar atau sama dengan 70 untuk menjaga agar pelaksanaan pemerintahan dan kegiatan pembangunan pada daerah otonom baru nantinya dapat terlaksana dengan baik.

Dengan adanya pemekaran di kabupaten/kota di provinsi, menurunnya ketimpangan regional dan meningkatnya pendapatan perkapita penduduk pemekaran yang membawa kepada kesejahteraan masyarakat Sulawesi-Utara sebagaimana pandangan Gubernur Sulawesi Utara bahwa daerah-daerah pemekaran di Sulawesi Utara semuanya berhasil, yang disampaikan dalam rapat Paripurna DPRD Sulawesi Utara di mana pertumbuhan ekonomi Sulawesi Utara adalah 8 persen yang semuanya adalah kontribusi kabupaten/kota di Sulawesi Utara termasuk tentunya daerah-daerah pemekaran, di mana ajakan gubernur untuk tetap mempertahankan kontribusi tiap daerah untuk bisa meningkatkan perekonomian daerah

dengan suatu komitmen untuk bekerja dan menggali setiap potensi ekonomi yang ada untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

### 3.1. Gambar Kerangka Pemikiran



Gambar 3.1. Kerangka Pemikiran

### **3.2. Definisi operasional**

#### **3.2.1. Pemekaran Wilayah**

Pemekaran wilayah adalah pemecahan wilayah/daerah kabupaten/kota daerah otonom baru, yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dengan meningkatkan serta mempercepat pelayanan, kehidupan demokrasi, perekonomian daerah, pengelolaan potensi daerah, keamanan dan ketertiban dan hubungan yang harmonis antar pemerintah daerah dengan pemerintah Pusat.

#### **3.2.2. Dampak Pemekaran Wilayah**

Dampak pemekaran wilayah adalah hasil yang dicapai dari suatu kebijakan publik yaitu pemekaran wilayah yang di khususkan pada kinerja ekonomi, kinerja keuangan, ketimpangan antar wilayah dan tingkat kemiskinan.

#### **3.2.3. Kinerja Keuangan Daerah**

Kinerja keuangan daerah adalah perkembangan dalam bidang keuangan daerah yang meliputi ketergantungan fiskal, kapasitas PAD dalam menciptakan PDRB, proporsi belanja



modal terhadap total belanja. Rata-rata dari seluruh indikator keuangan daerah ini disatukan dalam suatu indeks kinerja keuangan Daerah.

#### **3.2.4. Kinerja Ekonomi**

Kinerja ekonomi adalah perkembangan perekonomian kabupaten/kota yang dilihat dari pertumbuhan ekonomi, pertumbuhan PDRB perkapita, share PDRB terhadap PDRB provinsi dan tingkat kemiskinan. Rata-rata dari semua indikator makroregional ini kemudian disatukan dalam suatu Indeks Kinerja Ekonomi.

#### **3.2.5. Ketimpangan antar Wilayah**

Ketimpangan antar wilayah adalah kesenjangan pendapatan perkapita yang terjadi antar kabupaten/kota dalam suatu wilayah propinsi.

#### **3.2.6. Pendapatan Perkapita**

Pendapatan perkapita adalah pendapatan Rata-rata penduduk yang dihitung dengan membagi PDRB dengan jumlah penduduk pertengahan tahun pada tahun yang sama.

#### **3.2.7. Pertumbuhan Ekonomi**

Pertumbuhan ekonomi adalah pertumbuhan nilai PDRB atas dasar harga konstan dari suatu periode/tahun terhadap periode/tahun sebelumnya.

#### **3.2.8. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat**

Tingkat kesejahteraan masyarakat merupakan cerminan terhadap pendidikan, kesehatan dan pendapatan masyarakat yang dapat diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia.

### 3.2.9. Kemiskinan

Kemiskinan menurut pemahaman dimensi sosial ekonomi sebagai ketiadaan tempat berlindung, ketidakmampuan berobat ke dokter jika sakit, tidak mempunyai akses ke sekolah dan buta huruf, ketidak mampuan mendapatkan air bersih, ketidakberdayaan, tidak ada keterwakilan dan kebebasan, tidak mempunyai sumber pendapatan (matapencaharian) dan tidak mempunyai kemampuan untuk memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan atau orang yang mempunyai matapencaharian tetapi tidak dapat memenuhi kebutuhan pokok yang layak bagi kemanusiaan. Sementara secara absolut kemiskinan itu adalah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan yang telah ditetapkan.

Indikator Kesejahteraan, antara lain :

1. Pendapatan perkapita merupakan indikator terpenting dalam mengukur tingkat kesejahteraan
2. Jumlah Penduduk miskin
3. Tingkat Pengangguran
4. Angka kematian Bayi dan ibu melahirkan
5. Angka Melek huruf.

Nilai PDRB merupakan salah satu indikator yang dapat dijadikan ukuran untuk menilai keberhasilan pembangunan suatu daerah. IPM ialah indeks yang digunakan untuk menggambarkan capaian disektor dalam indeks ini. Kesejahteraan tidak hanya ditilik melalui perspektif ekonomi semata sebagaimana lazim terekam dalam PDRB perkapita tetapi juga diteropong via capaian disektor sosial yaitu: pendidikan dan kesehatan dalam hal yang terakhir Tingkat Melek Huruf (TMH) dan Tingkat Harapan hidup (THH) adalah dua indikator yang lazim dalam konstruksi IPM.

## **BAB IV**

### **METODE PENELITIAN**

#### **1.1. Lokasi dan Waktu Penelitian**

Penelitian dilakukan terhadap daerah pemekaran/kota di Sulawesi Utara yang menjadi objek penelitian yaitu Daerah Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon yang keduanya merupakan hasil Pemekaran dari Kabupaten MINAHASA sebagai daerah induk yang merupakan daerah hasil pemekaran semenjak dikeluarkannya Undang-undang No. 10 Tahun 2003 di mana pemekaran daerah ini didukung oleh pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, yang dianalisis adalah daerah 1 kabupaten dan 1 kota yang mekar secara bersama tepatnya pada tanggal 4 Agustus tahun 2003 dimana daerah otonomi sudah berlangsung lebih dari 10 tahun. Pemilihan waktu yang sudah lebih lima tahun ini didasari atas terlaksananya Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RJPM) pada awal pemerintahan DOB, sehingga dapat dilakukan analisis terhadap keberhasilan melaksanakan pemekaran. Selain itu, data yang dibutuhkan dari setiap daerah yang dianalisis sudah tersedia. Penilaian keberhasilan dilihat melalui selisih kinerja perekonomian setiap DOB dengan daerah induknya. Pengumpulan data dilakukan pada akhir April hingga pertengahan Mei 2015.

#### **1.2. Jenis dan Sumber Data**

Data yang digunakan pada penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Penentuan daerah yang dianalisis berdasarkan data yang diperoleh dari instansi-instansi terkait Ditjen Otonomi Daerah KEMDAGRI. Data-data lain yang digunakan dalam penelitian ini yaitu data PDRB, PDRB per kapita, rasio PDRB kabupaten atau kota terhadap PDRB provinsi, IPM, dan angka kemiskinan. Seluruh data PDRB yang digunakan menggunakan dasar harga berlaku

dengan tujuan untuk menghindari perbedaan harga dasar dan data berdasarkan harga berlaku tersedia untuk seluruh variabel. Data-data tersebut diperoleh dari Badan Pusat Statistik (BPS). Selain itu digunakan pula data APBD dari Dinas terkait dan juga data dari SUSENAS.

### 1.3. Metode Analisis

Metode analisis yang digunakan meliputi analisis deskriptif, dan BIA.

**Tabel 4.1. Aspek/Tujuan, Variabel dan Alat Analisis**

Aspek	Variabel	Alat Analisis
Dampak pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara terhadap pembangunan ekonomi wilayah	PDRB, Pertumbuhan PDRB,	Analisis deskriptif
Dampak pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara terhadap kapasitas fiskal wilayah	Pendapatan Daerah, Sumber Pendapatan Daerah	Analisis deskriptif
Dampak pemekaran terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon	Indikator Kesejahteraan Pendidikan, Kesehatan, dan Ekonomi	Analisis Persepsi Stakeholder Benefit Incidence Analysis

### 1.3.1. Analisis Deskriptif

Analisis ini digunakan untuk mengetahui dampak pemekaran terhadap pembangunan ekonomi wilayah dan kapasitas fiskal daerah. Pertumbuhan pembangunan ekonomi didekati dengan data Produk Domestik Regional Bruto (PDRB). Sementara pertumbuhan kapasitas fiskal daerah didekati dengan pendapatan daerah dan data anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) setelah pemekaran. Penekanan dalam analisis ini adalah pada laju pertumbuhan PDRB dan pendapatan daerah. Untuk menghitung laju pertumbuhan PDRB dan Laju pertumbuhan Pendapatan Daerah maka dapat dijadikan dasar formulasi perhitungan laju pertumbuhan ekonomi (*rate of economic growth*) sebagai berikut (Nanga, 2001):

$$g = \frac{Y_t - Y_{t-1}}{Y_{t-1}} \times 100\% \quad (1)$$

di mana:

- $g$  = Pertumbuhan ekonomi
- $Y_t$  = Produk Domestik Bruto tahun sekarang
- $Y_{t-1}$  = Produk Domestik Bruto tahun yang lalu

Dari persamaan diatas dapat di transformasikan kedalam persamaan yang dapat digunakan untuk menghitung laju pertumbuhan PDRB dan Laju pertumbuhan Pendapatan Daerah sebagai berikut:

#### a. Laju Pertumbuhan PDRB

$$LPPDRB_t = \frac{PDRB_t - PDRB_{t-1}}{PDRB_{t-1}} \times 100\% \quad (2)$$

di mana:

- $LPPDRB_t$  = laju pertumbuhan PDRB pada tahun ke-t
- $PDRB_t$  = angka PDRB pada tahun ke-t
- $PDRB_{t-1}$  = angka PDRB pada tahun ke-t-1



b. Laju Pertumbuhan Pendapatan Daerah (PD)

$$LPPD_t = \frac{PD_t - PD_{t-1}}{PD_{t-1}} \times 100\% \quad (3)$$

di mana:

$LPPD_t$  = laju pertumbuhan pendapatan daerah pada tahun ke-t

$PD_t$  = angka pendapatan daerah pada tahun ke-t

$PD_{t-1}$  = angka pendapatan daerah pada tahun ke-t-1

### 1.3.2. Benefit Incidence Analysis (BIA)

*Benefit incidence analysis (BIA)* adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti efek dari kebijakan pajak atau subsidi pemerintah terhadap dalam masyarakat. BIA merupakan metode sederhana untuk menganalisis ketimpangan distribusi akses pelayanan publik dengan objek penilaian adalah rumah tangga (Ajwad et.a; 2002). Penilaian efektivitas layanan publik dalam penelitian ini menggunakan metode *Benefit Incidence Analysis (BIA)*. Metode ini ditujukan untuk memberikan ringkasan statistik tentang distribusi penerima manfaat dari pelayanan pendidikan dan kesehatan di 2 daerah pemekaran yaitu Kota Tomohon dan Kabupaten Minahasa Selatan. *Benefit incidence* atau manfaat insiden dapat direfleksikan dari tingkat akses rumah tangga terhadap pelayanan pendidikan (Bantuan Operasional Sekolah atau disingkat BOS), serta kesehatan (jaminan kesehatan masyarakat atau JamKesMas).

Penggolongan pendapatan atau pengeluaran ini sangat penting dalam BIA karena menjadi indikator kesejahteraan masyarakat yang akan menentukan apakah subsidi pemerintah tersebut diberikan kepada yang benar-benar membutuhkan, yaitu masyarakat yang paling miskin.

Rumus yang digunakan dalam perhitungan BIA adalah sebagai berikut (Demery, 2000).

$$X_j = \sum_{k=1}^n \sum_{i=3}^m \frac{E_{ijk}}{E_i} \left( \frac{s_{ik}}{s} \right) \equiv \sum_{k=1}^n \sum_{i=1}^m e_{ijk} s_{ik}$$

Keterangan:

$X_j$  = Nilai total subsidi pendidikan yang dihubungkan dengan kelompok (j)

$E_{ijk}$  = Mewakili sejumlah penduduk (siswa/pasien) yang terdaftar pada kelompok (j) pada tingkatan pendidikan (i)

$E_i$  = Total jumlah terdaftar (diantara semua kelompok) pada tingkatan penggunaan pengeluaran publik di bidang pendidikan maupun kesehatan

$S_i$  = Pengeluaran bersih pemerintah untuk program BOS dan JamKesMas

Menurut definisinya, koefisien gini adalah perbandingan luas daerah antara kurva lorenz dan garis lurus 45 derajat terhadap luas daerah di bawah garis 4 derajat tersebut (Gambar 4.1).

Nilai indeks dapat diklasifikasikan pada Tabel 4.3.

**Tabel 4.3 Kategori Ketimpangan Distribusi Nilai Koefisien Gini**

Koefisien Gini	Distribusi Pendapatan
$< 0,4$	Tingkat Ketimpangan Rendah
$0,4 - 0,5$	Tingkat ketimpangan Sedang
$> 0,5$	Tingkat Ketimpangan Tinggi

Sumber: Todaro, et al, 2004

Distribusi pendapatan diberikan istilah yang berbeda pada penelitian ini. Istilah tersebut tetap mengacu pada Tabel 4.3, yaitu relatif merata ( $< 0,4$ ), mendekati timpang ( $0,4-0,5$ ), serta relatif timpang ( $>0,5$ ). Penilaian efektivitas pelayanan publik dapat diketahui berdasarkan perubahan nilai BIA dan nilai koefisien gini. Layanan publik yang efektif adalah layanan yang mengalami peningkatan akses dan memiliki ketimpangan yang rendah. Peningkatan akses menunjukkan bahwa kebijakan pemerintah telah berjalan baik karena peningkatan akses menggambarkan peningkatan kesejahteraan. Peningkatan kesejahteraan yang didukung dengan ketimpangan pendapatan yang rendah semakin menguatkan bahwa kesejahteraan masyarakat mampu mengatasi kesenjangan.

Progresivitas suatu belanja publik dapat ditunjukkan dengan kurva Lorenz, yaitu dengan membandingkan kurva konsentrasi manfaat dengan garis diagonal 45 derajat. Garis diagonal 45 derajat mencerminkan kesetaraan yang sempurna dalam pembagian manfaat subsidi bagi masyarakat. Apabila kurva konsentrasi manfaat terletak di atas garis diagonal 45 derajat maka 10 persen penduduk termiskin dalam populasi menerima lebih dari 10 persen manfaat subsidi sehingga distribusi manfaat dikatakan bersifat progresif, secara absolut. Sebaliknya apabila kurva konsentrasi manfaat terletak di bawah garis diagonal, maka 10 persen distribusi kumulatif populasi penduduk termiskin dari populasi mendapat kurang dari 10 persen dari manfaat subsidi sehingga dapat dikatakan regresif secara absolut.

Di sisi lain, kurva konsentrasi manfaat yang terletak di atas kurva Lorenz dari pendapatan menandakan subsidi yang diberikan pemerintah relatif progresif terhadap

pendapatan. Kurva tersebut menandakan 10 persen penduduk termiskin dari populasi mendapatkan distribusi manfaat lebih besar dari pendapatan. Sebaliknya, jika kurva konsentrasi manfaat berada di bawah kurva Lorenz dari pendapatan maka subsidi pemerintah bersifat regresif dari pendapatan (Cuenca, 2008).







## BAB V

### HASIL DAN PEMBAHASAN

#### 5.1. Gambaran Umum Lokasi Penelitian

##### 5.1.1. Kota Tomohon

Penelitian ini berlokasi di dua tempat yaitu Kota Tomohon dan Kabupaten Minahasa Selatan. Kota Tomohon adalah salah satu kota di Provinsi Sulawesi Utara, Indonesia. Sebelum tahun 2003 merupakan salah satu kecamatan di Kabupaten Minahasa. Dalam perkembangannya, Tomohon mengalami banyak sekali kemajuan, sehingga ada aspirasi dari warganya untuk meningkatkan status Tomohon menjadi sebuah kota. Tomohon menjadi daerah otonom (kota) dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon di Provinsi Sulawesi Utara oleh DPR RI, namun peresmian baru pada tanggal 4 Agustus 2003.

Tomohon sejak dahulu telah dituliskan dalam beberapa catatan sejarah. Salah satunya terdapat dalam karya etnografis Pendeta N. Graafland yang ketika pada tanggal 14 Januari 1864 di atas kapal Queen Elisabeth, ia menuliskan tentang suatu negeri yang bernama Tomohon yang dikunjungi pada sekitar tahun 1850. Menurut beberapa sumber, Tomohon asal kata (Tou mu'ung) dalam bahasa tombulu. Dikatakan bahwa Tomohon adalah salah satu daerah yang termasuk dalam etnis tombulu, ialah salah satu dari delapan etnis asli minahasa. Perkembangan peradaban dan dinamika penyelenggaraan pembangunan dan kemasyarakatan dari tahun ke tahun menjadikan Tomohon sebagai salah satu ibukota kecamatan di Kabupaten Minahasa.

Dekade awal tahun 2000-an masyarakat di beberapa bagian wilayah [kabupaten Minahasa](#) melahirkan inspirasi dan aspirasi kecenderungan lingkungan strategis baik internal maupun eksternal untuk melakukan pemekaran daerah. Berhembusnya angin reformasi dan

diimplementasikannya kebijakan otonomi daerah, semakin mempercepat proses akomodasi aspirasi masyarakat untuk pemekaran daerah dimaksud. Melalui proses yang panjang secara yuridis dan pertimbangan yang matang dalam rangka akselerasi pembangunan bangsa bagi kesejahteraan masyarakat secara luas, maka Pemerintah Kabupaten Minahasa beserta Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Minahasa merekomendasikan aspirasi masyarakat untuk pembentukan [Kabupaten Minahasa Selatan](#), Kota Tomohon dan [Kabupaten Minahasa Utara](#); yang didukung oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara. Pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon ditetapkan Pemerintah Pusat dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 10 Tahun 2003 dan pembentukan Kabupaten Minahasa Utara melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2003.

Terbentuknya lembaga legislatif Kota Tomohon hasil Pemilihan Umum Tahun 2004, menghasilkan Peraturan Daerah Kota Tomohon Nomor 22 Tahun 2005 tentang Lambang Daerah dan Peraturan Daerah Kota Tomohon Nomor 29 Tahun 2005 tentang Hari Jadi Kota Tomohon. Kota Tomohon diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri [Hari Sabarno](#) atas nama Presiden Republik Indonesia pada tanggal 4 Agustus 2003.

Saat ini Kota Tomohon terbagi menjadi 5 kecamatan, yaitu:

- Tomohon Utara
- Tomohon Tengah
- Tomohon Timur
- Tomohon Barat
- Tomohon Selatan

Kota Tomohon berada pada 1°15' Lintang Utara dan 124°50' Bujur Timur. Luas Kota Tomohon berdasarkan keputusan UU RI Nomor 10 Tahun 2003 sekitar 11.420 Ha dengan jumlah penduduk mencapai 87.719 jiwa. Kota Tomohon terletak di ketinggian kira-kira 700-800 meter dari permukaan laut (dpl), diapit oleh 2 gunung berapi aktif, yaitu [Gunung Lokon](#) (1.689

m) dan [Gunung Mahawu](#) (1.311 m). Suhu di Kota Tomohon pada waktu siang mampu mencapai 30 derajat Celsius dan 23-24 derajat Celsius pada malam hari.

Kota Tomohon memiliki batas-batas wilayah sebagai berikut:

Utara	Kecamatan Pineleng, Kabupaten Minahasa
Selatan	Kecamatan Sonder, Kabupaten Minahasa
Barat	Kecamatan Tombariri, Kabupaten Minahasa
Timur	Kecamatan Tondano Utara, Kabupaten Minahasa

Iklim Tomohon yang sejuk merupakan ciri tersendiri di Provinsi Sulawesi Utara. Keanekaragaman hayati ini menjadi tantangan untuk di alami. Melalui salah satu yayasan yang bergerak di bidang penyelamatan lingkungan dilakukanlah sebuah ekspedisi pencarian tanaman asli Tomohon. Setelah dilakukan ekspedisi penelitian ke pedalaman Gunung Masarang oleh Yayasan Masarang bekerja sama dengan Universitas Sam Ratulangi (Unsrat) Manado, telah ditemukan berbagai spesies flora dan fauna langka yang hanya terdapat di Sulawesi. Sebagian tanaman langka tersebut kini telah disemaikan di persemaian Yayasan Masarang yang nantinya akan dijadikan bagian dari kebun raya baru di Gunung Masarang. Kebun raya ini diharapkan akan menjadi penyedia benih, fasilitas pendidikan lingkungan hidup, proyek kerja sama serta objek ekowisata untuk turis lokal dan manca negara.

Jenis flora dan fauna yang berhasil ditemukan antara lain:

- *Nepenthes masarangense*, *bufo celebensis* (katak bertanduk), oleh penduduk setempat sering disebut karaksungean.
- *Ficus minahassae*, *schefflera actinophylla* yang merupakan salah satu flora asli Tomohon.

Pada [8 Februari 2006](#) untuk pertama kalinya diadakan Parade Bunga di Tomohon untuk merangsang wisata dan budi daya bunga. Parade bunga ini oleh Walikota Tomohon dijadikan kalender tetap tahunan. Pada bulan Juni 2008 diselenggarakan [Tomohon Flowers Festival](#) (TFF) sebagai kelanjutan dari Parade Bunga yang diadakan 8 Februari 2006.

Mayoritas masyarakat Tomohon adalah [suku Tombulu](#), namun terdapat pula [suku Toutemboan](#) yang mendiami ujung Utara kota Tomohon, tepatnya di Desa Tinoor yang terdiri dari Tinoor Satu dan Tinoor Dua. Tomohon juga didiami suku-suku lain, baik yang berasal dari Minahasa, Sulawesi Utara maupun suku lain di Indonesia.

Dalam kehidupan sehari-hari masyarakat di Kota Tomohon selain menggunakan [Bahasa Manado](#) dan [Bahasa Indonesia](#), sebagai bahasa percakapan juga menggunakan [bahasa Minahasa](#). Seperti diketahui di Minahasa terdiri dari delapan macam jenis bahasa daerah yang dipergunakan oleh delapan etnis yang ada, seperti [Tountemboan](#), [Toulour](#), [Tombulu](#) dan lain-lain. Bahasa daerah yang paling sering digunakan di Kota Tomohon adalah [bahasa Tombulu](#) karena memang wilayah Tomohon termasuk dalam etnis Tombulu.

Selain bahasa percakapan di atas, ternyata ada juga masyarakat di Minahasa dan Kota Tomohon khususnya para orang tua yang menguasai [Bahasa Belanda](#) karena pengaruh jajahan dari Belanda serta sekolah-sekolah zaman dahulu yang menggunakan Bahasa Belanda. Saat ini semakin hari masyarakat yang menguasai dan menggunakan Bahasa Belanda tersebut semakin berkurang seiring dengan berkurangnya masyarakat berusia lanjut.

Mayoritas masyarakat Kota Tomohon memeluk agama [Kristen](#) dan menjadi pusat penyebaran agama [Kristen Protestan](#) di Minahasa. Kantor Pusat Sinode [Gereja Masehi Injili di Minahasa](#) (GMIM) yang adalah gereja terbesar yang ada di [Sulawesi Utara](#), berlokasi di kota ini. Demikian juga dengan [Gereja Katolik Roma](#) yang memiliki banyak pemeluk dengan sejarah yang panjang di Tomohon. Kantor Konferensi [Gereja Masehi Advent Hari Ketujuh](#) wilayah Tomohon dan Minahasa Selatan berpusat di Tomohon. Di Tomohon juga terdapat pemeluk

agama [Buddha](#) yang memiliki vihara di Kelurahan Kakaskasen III. Sebagian besar masyarakat Tomohon yang beragama [Islam](#) menetap di kelurahan Kampung Jawa. Terdapat juga [Pesantren](#) yang berada di kelurahan Kinilow.

Dulu Tomohon dikenal sebagai pusat produsen sayur-sayuran, kini predikat itu telah beralih ke Kecamatan Modinding, Kabupaten [Minahasa Selatan](#). Tomohon kini dikenal sebagai produsen bunga (kembang) di Provinsi Sulawesi Utara. Tidak hanya itu, letaknya yang diapit oleh tiga gunung aktif, yaitu: Lokon, Mahawu dan Masarang menjadikan wilayah ini sebagai daerah yang subur dan sebagai daerah wisata karena hawanya yang sejuk. Pasar Tomohon dulunya adalah pasar tradisional terbesar di Minahasa. Di mana dijual berbagai macam jenis daging antara lain: daging sapi, babi, anjing, tikus pohon, kelelawar dan ayam. Daging yang dijual sangat segar, karena baru di sembelih di rumah potong hewan di pasar itu. Selain itu, pasar Tomohon juga menjual berbagai jenis ikan laut dan ikan air tawar. Karena Pasar Tomohon lebih lengkap, sehingga banyak pedagang lain yang malah khusus datang berbelanja di Pasar Tomohon dalam jumlah besar.

#### 5.1.2. Kabupaten Minahasa Selatan

Wilayah Minahasa Selatan dibentuk berdasarkan [Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2003](#) tentang Pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon di Provinsi [Sulawesi Utara](#) oleh DPR RI. Namun kedua daerah pemekaran baru ini diresmikan pada tanggal [4 Agustus 2003](#). Ibukota Kabupaten Minahasa Selatan adalah [Kota Amurang](#).

Kabupaten Minahasa Selatan terdiri dari 17 kecamatan, yaitu:

- Kota Amurang
- Amurang Barat
- Amurang Timur
- Kumelembuay



- Maesaan
- Mondoinding
- Motoling
- Ranoyapo
- Sinonsayang
- Tareran
- Suluun-Tareran
- Tatapaan
- Tenga
- Tompaso Baru
- Tumpaan
- Motoling Timur
- Motoling Barat

Menurut Sensus Penduduk 2010, Mayoritas Penduduk Kabupaten Minahasa Selatan beragama Kristen Protestan 88% sudah termasuk aliran - alirannya ,sedangkan Islam 9% dan Katolik 3%.

Kabupaten Minahasa Selatan atau yang biasa disingkat Minsel merupakan salah satu kabupaten di Provinsi Sulawesi Utara dengan Ibukota Amurang. Jarak dari Amurang ke Manado  $\pm$  64 km. Secara geografis, Kabupaten Minahasa Selatan terletak antara  $0^{\circ},47'-1^{\circ},24'$  Lintang Utara dan  $124^{\circ},18'-124^{\circ}45'$  Bujur Timur. Sedangkan secara administratif terletak di sebelah Selatan Kabupaten Minahasa, dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- Utara : Berbatasan dengan Kabupaten Minahasa
- Timur : Berbatasan dengan Kabupaten Minahasa Tenggara
- Selatan : Berbatasan dengan Kabupaten Bolaang Mongondow dan Kabupaten Bolaang Mongondow Timur

- Barat : Berbatasan dengan Laut Sulawesi



Dalam perspektif regional, Kabupaten Minahasa Selatan berada pada posisi strategis karena berada pada jalur lintas darat Trans Sulawesi yang menghubungkan jalur jalan seluruh provinsi di Pulau Sulawesi. Demikian pula jalur laut untuk bagian utara, merupakan daerah perlintasan (transit) sekaligus stop over arus penumpang, barang dan jasa pada Kawasan Indonesia Tengah dan Kawasan Indonesia Timur, bahkan untuk Kawasan Asia Pasifik. Sementara untuk jalur laut bagian selatan, sangat strategis untuk pengembangan produksi perikanan di Kawasan Timur Indonesia.

Wilayah Kabupaten Minahasa Selatan (Minsel) sebagian besar mempunyai topografi berbukit-bukit/pegunungan yang membentang dari utara ke selatan, berpantai dan dataran rendah bergelombang dengan ketinggian 0 meter (daerah pantai) sampai dengan 1.500 meter dpl.

Sejalan dengan bergulirnya nuansa reformasi dan implementasi kebijakan otonomi daerah, muncul aspirasi masyarakat di berbagai daerah yang menginginkan pemekaran wilayahnya, baik provinsi maupun kabupaten/kota. Demikian pula masyarakat di Minahasa Selatan yang menginginkan pemekaran wilayahnya menjadi daerah otonom yang baru.

Maksud pemekaran daerah ini pada prinsipnya adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam rentang kendali (span of control) penyelenggaraan tugas pemerintahan, pelaksanaan pembangunan serta pembinaan dan pelayanan masyarakat. Sedangkan tujuannya adalah terwujudnya peningkatan pengelolaan potensi daerah secara lebih optimal, terwujudnya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, terwujudnya pengembangan kehidupan demokrasi dan peran masyarakat serta rasa keadilan dan pemerataan pembangunan. Selain itu, untuk lebih mendayagunakan pencapaian tujuan pemberian otonomi daerah yang pelaksanaannya memperhatikan potensi daerah, keanekaragaman dan kepentingan masyarakat di daerah, guna kesejahteraan masyarakat.

Aspirasi masyarakat Minahasa Selatan (Minsel), secara positif disikapi dan diakomodasikan oleh Pemerintah bersama DPRD Kabupaten Minahasa. Setelah melalui kajian

(seminar, diskusi, panel, dialog) dan melalui proses sesuai aturan perundangan yang berlaku, aspirasi ini disetujui oleh DPRD Kabupaten Minahasa melalui surat Nomor 170/DPRD/122/2000 tanggal 23 Maret 2000 tentang Rekomendasi Pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. Berdasarkan rekomendasi tersebut, Bupati Minahasa menyampaikan surat Kepada Ketua DPRD Kabupaten Minahasa Nomor 458/B.MIN/IX-2001 perihal Hasil Kajian Awal Pemerintah Daerah dalam Rangka Pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan.

Setelah melakukan pengkajian, DPRD Kabupaten Minahasa mengeluarkan persetujuan prinsip dengan surat Nomor 19 Tahun 2001 tanggal 28 September 2001 tentang Persetujuan Prinsip DPRD Kabupaten Minahasa dalam rangka Pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan. Selanjutnya, Bupati Minahasa menyampaikan usulan pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan kepada Gubernur Sulawesi Utara melalui surat Nomor 530/B.Min/XI-2001 tanggal 26 November 2001. Kemudian, atas pertimbangan dan persetujuan DPRD Propinsi Sulawesi Utara yang tertuang dalam Keputusan DPRD Propinsi Sulawesi Utara Nomor 6 Tahun 2002 tentang Persetujuan Dukungan Terhadap Pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon, Gubernur Sulawesi Utara menindaklanjuti usulan pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan tersebut kepada Pemerintah Pusat.

Dalam proses selanjutnya di tingkat pusat, usulan pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan bersama Kota Tomohon menjadi usul inisiatif DPR-RI. Guna melengkapi data dan masukan secara empirik, Tim Komisi II DPR-RI melakukan peninjauan lapangan pada tahap awal yang selanjutnya diikuti oleh Tim Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) Pusat. Setelah melalui proses persetujuan DPR-RI, pada tanggal 27 Januari 2003, Minahasa Selatan ditetapkan sebagai salah satu daerah otonom yang baru di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2003 tanggal 25 Februari 2003 yang mencakup 13 kecamatan. Usulan pembentukan Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon diproses bersama-sama dengan 25 calon kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Untuk mengimplementasikan amanat Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2003, melalui keputusan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 131.51-421 tanggal 25 Juli Tahun 2003, pada tanggal 4 Agustus 2003 di gedung DPRD Kabupaten Minahasa-Tondano, Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden Republik Indonesia meresmikan Kabupaten Minahasa Selatan menjadi daerah otonom yang baru sekaligus melantik Drs. Ramoy Markus Luntungan, Pangkat/Golongan Ruang Pembina Utama Madya (IV/d), NIP. 010 076 798, sebagai Penjabat Bupati Minahasa Selatan.

Konsekuensi logis dari peresmian Kabupaten Minahasa Selatan sebagai suatu daerah otonom yang diikuti oleh pelantikan Penjabat Bupati adalah merupakan awal dari dimulainya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat di Kabupaten Minahasa Selatan.

Sejak memekarkan diri dari Kabupaten Minahasa, Kabupaten Minahasa Selatan (Minsel) telah mengalami beberapa kali pergantian bupati. Ramoy Markus Luntungan merupakan bupati pertama Kabupaten Minahasa Selatan (2003-2005 pejabat sementara) dan periode 2005-2010 sebagai bupati pertama pilihan rakyat. Sedangkan untuk periode 2010-2015, Christiany Eugenia "Tetty" Paruntu menjadi pilihan masyarakat Minahasa Selatan melalui pemilihan umum yang berlangsung 2 putaran.

Selain Ramoy Markus Luntungan (RML) dan Christiany Eugenia "Tetty" Paruntu, Kabupaten Minahasa Selatan pernah dipimpin oleh beberapa pejabat Bupati diantaranya H.D Waworuntu, Asiano Gamy Kawatu dan Mecky Onibala

Berdasarkan data yang didapat dari website BPS ([minselkab.bps.go.id](http://minselkab.bps.go.id)) jumlah penduduk Kabupaten Minahasa Selatan berdasarkan Sensus Penduduk 2010 sebanyak 195.553 jiwa, terdiri dari 94.507 laki-laki dan 101.046 perempuan. Jumlah penduduk terbanyak berada di kecamatan Tenga dan yang terendah berada di kecamatan Kumelembuai.

Jika dilihat dari piramida penduduk yang menggambarkan karakteristik jumlah penduduk menurut kelompok umur, sebagian besar penduduk di Minahasa Selatan berada pada usia

produktif, yaitu 15-64 tahun. Sumber daya manusia yang melimpah ini merupakan suatu keuntungan yang sangat besar bagi keberhasilan pembangunan di Minahasa Selatan, mengingat penduduk produktif berpeluang lebih besar untuk bekerja dan menghasilkan pendapatan dibandingkan kelompok umur lainnya.

Minsel menyimpan potensi wisata yang tidak kalah indah dengan kabupaten/kota lainnya di Sulawesi Utara. Bagi anda yang gemar dengan wisata bahari, anda bisa berkunjung ke Pantai Moinit, Pantai alar, Pantai Wawontulap, pantai Batu Kapal dan berbagai pantai lain yang tak kalah indahnya. Bagi anda yang gemar dengan olahraga yang agak menantang bisa mencoba wisata arung jeram di sungai Maruasey ataupun panjat tebing di Batu Dinding yang terletak di desa Kilo 3. Sedangkan apabila anda menyukai daerah pegunungan, anda bisa mencoba berwisata ke Modinding.

## 5.2. Dampak Pemekaran Terhadap Pembangunan Ekonomi

Tujuan pertama dalam penelitian ini adalah menganalisis dampak pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara terhadap pembangunan ekonomi wilayah. Alat analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif nilai PDRB dan pertumbuhan PDRB Tahun 2003-2005 (tiga tahun setelah dimekarkan) dan Tahun 2013-2015 (tiga tahun terakhir, atau 10 tahun setelah pemekaran).

Analisis deskriptif pada bagian ini digunakan untuk memperoleh gambaran hasil pembangunan ekonomi wilayah pemekaran. khususnya pada dua daerah penelitian yaitu Kota Tomohon dan Kabupaten Minahasa Selatan. Pada tahap pertama yaitu mengeksplorasi gambaran hasil pembangunan ekonomi wilayah pemekaran, terdapat 2 variabel yang dikaji yaitu Produk Domestik Regional Bruto (PDRB), serta laju pertumbuhan PDRB.

**Tabel 5.1. Pembangunan Ekonomi Kabupaten Minahasa Selatan**



Kondisi	Tahun	PDRB (Ribu Rp)	Pertumbuhan Ekonomi (%)
Awal Pemekaran	2003	121,000,000	4.31
	2004	127,000,000	4.96
	2005	134,000,000	5.51
Setelah 10-12 Tahun Pemekaran	2013	609,285,200	6.24
	2014	635,732,800	6.62
	2015	658,939,600	6.56

PDRB Kabupaten Minahasa Selatan berkisar antara Rp 121 hingga Rp 134 milyar di awal tahun pemekaran dengan pertumbuhan antara 4.31-5.51%. Setelah 10 tahun pemekaran, nilai PDRB meningkat cukup besar antara Rp 609 hingga Rp 658 milyar dengan rata-rata pertumbuhan di atas 6%. Hal ini memperlihatkan dampak positif pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan terhadap pembangunan ekonomi wilayah, yang terlihat dari peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Minahasa Selatan.

**Tabel 5.2. Pembangunan Ekonomi Kota Tomohon**

Kondisi	Tahun	PDRB (Ribu Rp)	Pertumbuhan Ekonomi (%)
Awal Pemekaran	2003	138,000,000	5.34
	2004	146,000,000	5.80
	2005	154,000,000	5.48
Setelah 10-12 Tahun Pemekaran	2013	663,557,590	6.10
	2014	705,785,960	6.29
	2015	785,451,177	6.67

PDRB Kota Tomohon berkisar antara Rp 121 hingga Rp 134 milyar di awal tahun pemekaran dengan pertumbuhan antara 4.31-5.51%. Setelah 10 tahun pemekaran, nilai PDRB meningkat cukup besar antara Rp 609 hingga Rp 658 milyar dengan rata-rata pertumbuhan di

atas 6%. Hal ini memperlihatkan dampak positif pemekaran Kota Tomohon terhadap pembangunan ekonomi wilayah, yang terlihat dari peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Minahasa Selatan.

### 5.3. Dampak Pemekaran Terhadap Kapasitas Fiskal

Tujuan kedua dalam penelitian ini adalah menganalisis dampak pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara terhadap kapasitas fiskal wilayah. Alat analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif nilai pendapatan daerah dan pertumbuhan pendapatan daerah Tahun 2012-2015 yaitu 4 tahun terakhir setelah 10 tahun pemekaran.

Analisis deskriptif pada penelitian ini digunakan untuk memperoleh gambaran kapasitas fiskal wilayah pemekaran khususnya pada dua daerah penelitian yaitu Kota Tomohon dan Kabupaten Minahasa Selatan. Pada tahap kedua yaitu mengeksplorasi gambaran hasil penapatan daerah wilayah pemekaran, terdapat 2 variabel yang dikaji yaitu pendapatan daerah, serta laju pertumbuhan pendapatan daerah.

**Tabel 5.3. Kapasitas Fiskal Kabupaten Minahasa Selatan**

Tahun	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Hasil Perusda dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	Lain-Lain yang sah	Total PAD
Nilai (Ribu Rp)					
2012	4,620,515	234,874	320,272	5,444,427	10,620,088
2013	6,039,093	1,896,320	436,262	6,034,418	14,406,093
2014	8,796,148	1,989,213	386,949	14,964,924	26,137,234
2015	8,951,130	2,742,875	353,475	19,908,271	31,955,751
Kontribusi Terhadap Total PAD (%)					
2012	43.51	2.21	3.02	51.27	
2013	41.92	13.16	3.03	41.89	
2014	33.65	7.61	1.48	57.26	
2015	28.01	8.58	1.11	62.30	
Pertumbuhan Pendapatan (%)					

2013	30.70	707.38	36.22	10.84	35.65
2014	45.65	4.90	-11.30	147.99	81.43
2015	1.76	37.89	-8.65	33.03	22.26

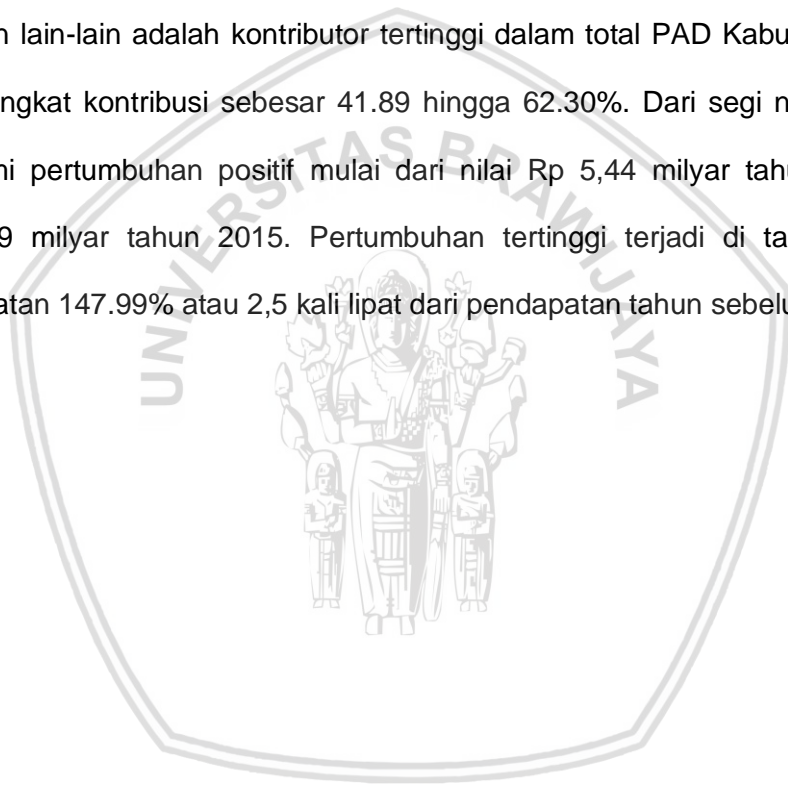
Tabel di atas memperlihatkan bahwa Kapasitas Fiskal dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah Kabupaten Minahasa Selatan mengalami peningkatan yang lumayan besar. PAD di tahun 2012 sebesar Rp 10,62 milyar meningkat menjadi 14,4 milyar di tahun 2013 atau mengalami pertumbuhan sebesar 35.65%. Puncaknya di tahun 2014, meningkat menjadi 81.43% dibanding tahun sebelumnya yaitu Rp 26.13 milyar. Di tahun 2015 mengalami peningkatan 22.26% menjadi Rp 31.95 milyar. Hal ini memperlihatkan adanya dampak positif pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan ditinjau kapasitas fiskal wilayah (PAD).

Ditinjau dari sumbernya, PAD Kabupaten Minahasa Selatan diperoleh dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan dan Pendapatan Lain-lain. Dari besar kontribusinya, Pendapatan Lain-lain memberikan kontribusi tertinggi yaitu hampir 50% terhadap PAD Kabupaten Minahasa Selatan. Pajak Daerah juga memberikan kontribusi terhadap Total PAD Kabupaten Minahasa Selatan, akan tetapi kontribusi Pajak Daerah terus mengalami penurunan dari kontribusi sebesar 43.51% di tahun 2012 hingga mencapai 28.01% di tahun 2015. Hal ini menjadi catatan negatif kapasitas fiskal utamanya Pajak Daerah yang mengalami penurunan dari segi kontribusi meskipun dari segi nilai, pajak daerah selalu mengalami pertumbuhan. Tahun 2012, pajak daerah menyumbang Rp 4,62 milyar PAD dan mengalami peningkatan di tahun 2013 sebesar 30.7% mencapai Rp 6.04 milyar. Akan tetapi di tahun 2015, peningkatan hanya mencapai 1.76%.

Retribusi Daerah berkontribusi sebesar 2 hingga 13% terhadap total PAD, Meskipun demikian, retribusi daerah mengalami pertumbuhan positif sepanjang 2012 hingga 2015, dengan tingkat pertumbuhan tertinggi di tahun 2013 yang mencapai 8x lipat atau naik 707%. Di tahun 2015, retribusi daerah mencapai Rp 2,74 milyar menyumbang total PAD.

Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan adalah sumber kontribusi terendah dalam menyumbang PAD Kabupaten Minahasa Selatan. Nilainya hanya mencapai Rp 320 juta hingga Rp 436 juta. Berbeda dengan sumber lainnya, Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan selalu mengalami penurunan sejak tahun 2013 hingga 2015. Hal ini menjadi catatan negatif kapasitas fiskal utamanya Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan yang mengalami penurunan dari segi pertumbuhan tahun 2013-2015.

Pendapatan lain-lain adalah kontributor tertinggi dalam total PAD Kabupaten Minahasa Selatan, dengan tingkat kontribusi sebesar 41.89 hingga 62.30%. Dari segi nilai, pendapatan lain-lain mengalami pertumbuhan positif mulai dari nilai Rp 5,44 milyar tahun 2012 hingga mencapai Rp 19,9 milyar tahun 2015. Pertumbuhan tertinggi terjadi di tahun 2014 yang mencapai peningkatan 147.99% atau 2,5 kali lipat dari pendapatan tahun sebelumnya.



**Tabel 5.4. Kapasitas Fiskal Kota Tomohon**

Tahun	Pajak Daerah	Retribusi Daerah	Hasil Perusda dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	Lain-Lain yang sah	Total PAD
Nilai (Ribu Rp)					
2012	3,774,798	1,656,736	53,622	5,273,859	10,759,015
2013	5,459,559	2,533,716	893,977	5,059,086	13,946,338
2014	9,756,925	1,880,345	789,995	7,673,402	20,100,667
2015	10,637,396	2,441,051	726,587	10,852,346	24,657,380
Kontribusi Terhadap Total PAD (%)					
2012	35.08	15.40	0.50	49.02	
2013	39.15	18.17	6.41	36.28	
2014	48.54	9.35	3.93	38.17	
2015	43.14	9.90	2.95	44.01	
Pertumbuhan Pendapatan (%)					
2013	44.63	52.93	1567.18	-4.07	29.62
2014	78.71	-25.79	-11.63	51.68	44.13
2015	9.02	29.82	-8.03	41.43	22.67

Tabel di atas memperlihatkan bahwa Kapasitas Fiskal dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah Kota Tomohon mengalami peningkatan yang lumayan besar. PAD di tahun 2012 sebesar Rp 10,76 milyar meningkat menjadi 13,94 milyar di tahun 2013 atau mengalami pertumbuhan sebesar 29.62%. Puncaknya di tahun 2014, meningkat menjadi 44.13% dibanding tahun sebelumnya yaitu Rp 20.1 milyar. Di tahun 2015 mengalami peningkatan 22.26% menjadi Rp 24.66 milyar. Hal ini memperlihatkan adanya dampak positif pemekaran Kota Tomohon ditinjau kapasitas fiskal wilayah (PAD).

Ditinjau dari sumbernya, PAD Kota Tomohon diperoleh dari Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan dan Pendapatan Lain-lain. Dari besar kontribusinya, Pajak Daerah dan Pendapatan Lain-lain memberikan kontribusi tertinggi yaitu hampir 40% masing-masingnya terhadap PAD Kota Tomohon.

Pajak Daerah memberikan kontribusi terhadap Total PAD Kota Tomohon, dengan kontribusi mencapai 35-48% dalam menopang PAD Kota Tomohon. Pajak Daerah di tahun 2012 sebesar Rp 3,77 milyar meningkat sebesar 44.63% menjadi Rp 5,46 milyar di tahun 2013. Pertumbuhan pajak daerah tertinggi terjadi di tahun 2014 yang mengalami peningkatan 78.71% menjadi Rp 9,7 milyar. Meskipun di tahun 2015, hanya sedikit mengalami peningkatan yaitu 9.02% menjadi Rp 10.63 milyar.

Retribusi Daerah berkontribusi sebesar 9.35 hingga 18.17% terhadap total PAD, meskipun cenderung mengalami penurunan kontribusi terhadap PAD di tahun 2013 hingga 2015. Retribusi daerah mengalami fluktuasi yang cukup besar sepanjang 2012 hingga 2015, dengan tingkat pertumbuhan di tahun 2013 mencapai 52.9% kemudian menurun 25.79% di tahun 2014. Mengalami pemulihan di tahun 2015 dengan mencatat peningkatna 29.82%.

Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan adalah sumber kontribusi terendah dalam menyumbang PAD Kota Tomohon. Nilainya hanya mencapai Rp 53 juta hingga Rp 893 juta. Berbeda dengan sumber lainnya, Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan selalu mengalami penurunan sejak tahun 2013 hingga 2015. Hal ini menjadi catatan negatif kapasitas fiskal utamanya Hasil Perusahaan Daerah dan Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang dipisahkan yang mengalami penurunan dari segi pertumbuhan tahun 2013-2015.

Pendapatan lain-lain adalah kontributor tertinggi dalam total PAD Kota Tomohon di tahun 2012 dan 2015, dengan tingkat kontribusi sebesar 36.28 hingga 49.02%. Dari segi nilai, pendapatan lain-lain mengalami pertumbuhan positif di tahun 2013-2015 mulai dari nilai Rp 5,06 milyar tahun 2013 hingga mencapai Rp 10.85 milyar tahun 2015. Pertumbuhan tertinggi terjadi di tahun 2014 yang mencapai peningkatan 51.68% atau 1,5 kali lipat dari pendapatan tahun sebelumnya.



#### 5.4. Dampak Pemekaran Terhadap Pelayanan Publik dan Aparatur Pemerintahan

Tujuan ketiga dalam penelitian ini adalah menganalisis dan mengetahui dampak pemekaran terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon yang telah memekarkan lebih dari 10 tahun, tepatnya telah 14 tahun (semenjak 2002). Alat analisis pertama yang digunakan adalah Analisis Persepsi Stakeholder (berbasis skoring kuesioner). Alat analisis kedua yang digunakan adalah Benefit Incidence Analysis (BIA) untuk Dana Pendidikan dan Kesehatan di Kedua Wilayah.

##### 5.4.1. Analisis Persepsi Stakeholder di Kabupaten di Kabupaten Minahasa Selatan

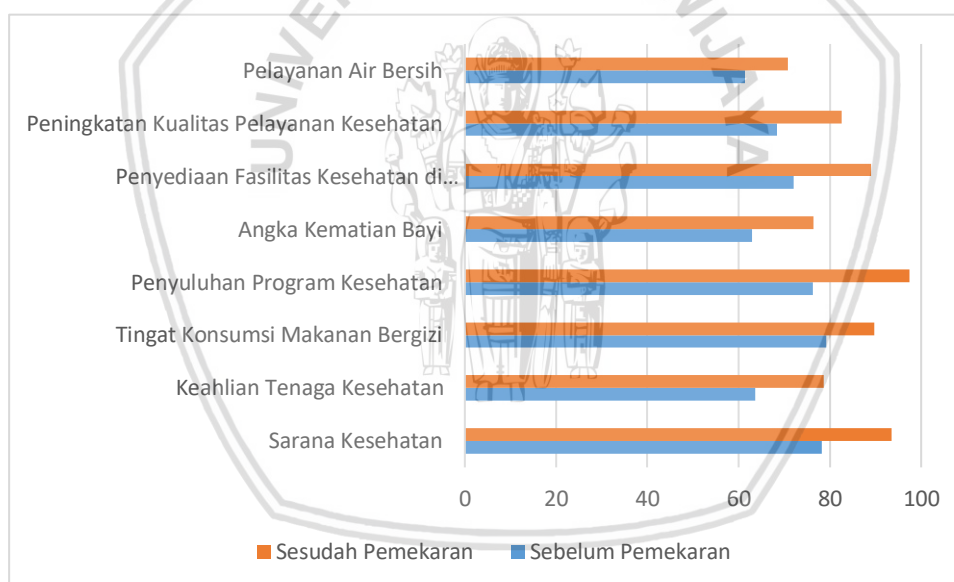
Guna menganalisis dan mengetahui dampak pemekaran terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon, digunakan Analisis Persepsi Dampak Pemekaran Wilayah Terhadap Kesejahteraan Masyarakat. Alat analisis yang dipakai adalah Analisis Deskriptif Persepsi berbasis kuesioner dengan 5 pilihan jawaban yaitu Sangat Baik (5), Baik (4), Cukup (3), Kurang (2), Sangat Kurang (1). Adapun lima tingkatan yang diperoleh adalah Sangat Rendah (0-20%), Rendah (21-40%), Sedang (41-60%), Tinggi (61-80%), dan Sangat Tinggi (81-100%).

Responden yang digunakan untuk menganalisis persepsi adalah para pemangku kepentingan, baik itu masyarakat, perwakilan perguruan tinggi, dan LSM. Adapun tiga indikator pengukur yaitu Indikator Kesejahteraan di Bidang Kesehatan, Kesejahteraan di Bidang Pendidikan, serta Efektivitas Ekonomi-Pelayanan Birokrasi. Setiap indikator diukur pada dua kondisi yaitu sebelum pemekaran wilayah (sebelum 2002), dan sesudah pemekaran wilayah (setelah 2002).

**Tabel 5.3. Analisis Persepsi Bidang Kesehatan  
di Kabupaten Minahasa Selatan**

No	Indikator Kesejahteraan	Sebelum	Sesudah	Uji Beda
----	-------------------------	---------	---------	----------

	Bidang Kesehatan	Pemekaran	Pemekaran	
1	Sarana Kesehatan	78.25	93.52	Signifikan
2	Keahlian Tenaga Kesehatan	63.67	78.69	Signifikan
3	Tingkat Konsumsi Makanan Bergizi	79.23	89.71	Signifikan
4	Penyuluhan Program Kesehatan	76.21	97.39	Signifikan
5	Pengurangan angka kematian bayi	62.91	76.47	Signifikan
6	Penyediaan Fasilitas Kesehatan di RSUD/Puskesmas	72.11	88.96	Signifikan
7	Peningkatan Kualitas Pelayanan Kesehatan	68.41	82.51	Signifikan
8	Pelayanan Air Bersih	61.39	70.84	Tidak Signifikan



**Gambar 5.1. Analisis Persepsi Bidang Kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan**

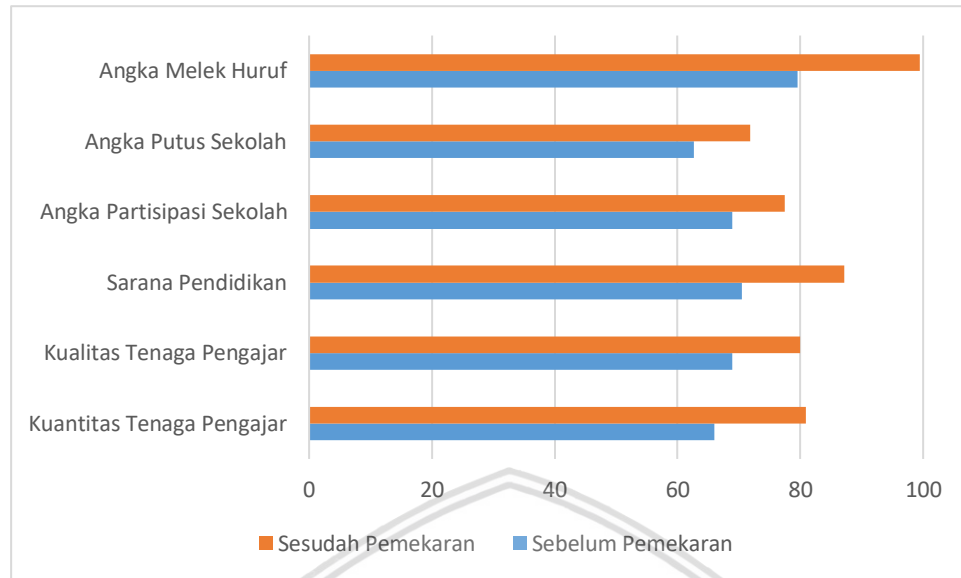
Indikator kesejahteraan di bidang kesehatan terlihat pada 8 aspek yaitu sarana kesehatan, keahlian tenaga kesehatan, tingkat konsumsi makanan bergizi, penyuluhan program kesehatan, pengurangan angka kematian bayi, penyediaan fasilitas kesehatan, peningkatan kualitas pelayanan kesehatan, dan pelayanan air bersih. Ke delapan aspek tersebut sebelum

pemekaran (sebelum 2002) berada dalam kondisi baik (60-80%), dan mengalami peningkatan yang cukup tinggi setelah pemekaran (setelah 2002). Lima aspek yaitu peningkatan kualitas pelayanan kesehatan, penyediaan fasilitas kesehatan, penyuluhan program kesehatan, tingkat konsumsi makanan bergizi, serta sarana kesehatan berada dalam kondisi sangat baik pada kondisi setelah pemekaran (setelah 2002).

Hasil uji beda, terlihat bahwa 7 aspek kecuali aspek pelayanan air memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya tujuh aspek tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kabupaten Minahasa Selatan.

**Tabel 5.4. Analisis Persepsi Bidang Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan**

No	Indikator Kesejahteraan Bidang Pendidikan	Sebelum Pemekaran	Sesudah Pemekaran	Uji Beda
1	Kuantitas Tenaga Pengajar	65.96	80.88	Signifikan
2	Kualitas Tenaga Pengajar	68.89	80.00	Signifikan
3	Sarana Pendidikan	70.44	87.15	Signifikan
4	Angka Partisipasi Sekolah	68.90	77.46	Tidak Signifikan
5	Penurunan angka putus sekolah	62.66	71.87	Tidak Signifikan
6	Angka Melek Huruf	79.50	99.44	Signifikan



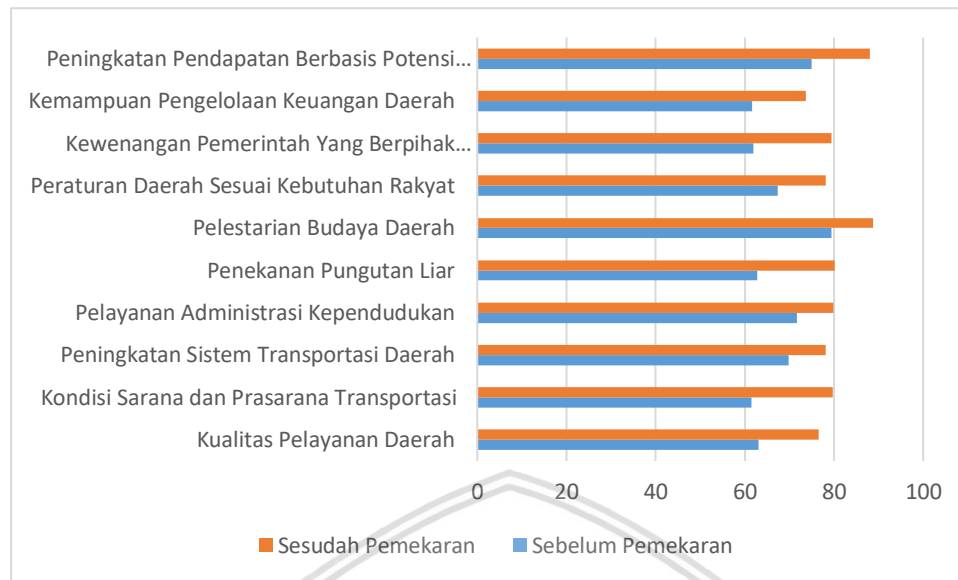
**Gambar 5.2. Analisis Persepsi Bidang Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan**

Indikator kesejahteraan di bidang pendidikan terlihat pada 6 aspek yaitu kuantitas tenaga pengajar, kualitas tenaga pengajar, sarana pendidikan, angka partisipasi sekolah, penurunan angka putus sekolah, dan angka melek huruf. Ke enam aspek tersebut sebelum pemekaran (sebelum 2002) berada dalam kondisi baik (60-80%), dan mengalami peningkatan yang cukup tinggi setelah pemekaran (setelah 2002). Dua aspek yaitu sarana pendidikan dan angka melek huruf berada dalam kondisi sangat baik pada kondisi setelah pemekaran (setelah 2002).

Hasil uji beda, terlihat bahwa 4 aspek yaitu kuantitas tenaga pengajar, kualitas tenaga pengajar, sarana pendidikan, dan angka melek huruf memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya kuantitas tenaga pengajar, kualitas tenaga pengajar, sarana pendidikan, dan angka melek huruf memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kabupaten Minahasa Selatan.

**Tabel 5.5. Analisis Persepsi Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi di Kabupaten Minahasa Selatan**

<b>No</b>	<b>Indikator Kesejahteraan Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi</b>	<b>Sebelum Pemekaran</b>	<b>Sesudah Pemekaran</b>	<b>Uji Beda</b>
1	Kualitas Pelayanan Daerah	63.10	76.56	Signifikan
2	Kondisi Sarana dan Prasarana Transportasi	61.54	79.75	Signifikan
3	Peningkatan Sistem Transportasi Daerah	69.87	78.10	Tidak Signifikan
4	Pelayanan Administrasi Kependudukan	71.67	79.92	Tidak Signifikan
5	Penekanan Pungutan Liar	62.74	80.18	Signifikan
6	Pelestarian Budaya Daerah	79.47	88.79	Tidak Signifikan
7	Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat	67.32	78.10	Signifikan
8	Kewenangan Pemerintah Yang Berpihak Kepentingan Rakyat	61.92	79.44	Signifikan
9	Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah	61.70	73.76	Signifikan
10	Peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah	74.95	88.12	Signifikan



**Gambar 5.3. Analisis Persepsi Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi di Kabupaten Minahasa Selatan**

Indikator kesejahteraan di bidang ekonomi dan pelayanan birokrasi terlihat pada 10 aspek yaitu Kualitas Pelayanan Daerah, Kondisi Sarana dan Prasarana Transportasi, Peningkatan Sistem Transportasi Daerah, Pelayanan Administrasi Kependudukan, Penekanan Pungutan Liar, Pelestarian Budaya Daerah, Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat, Kewenangan Pemerintah Yang Berpihak Kepentingan Rakyat, Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah. Kesepuluh aspek tersebut sebelum pemekaran (sebelum 2002) berada dalam kondisi baik (60-80%), dan mengalami peningkatan yang cukup tinggi setelah pemekaran (setelah 2002). Dua aspek yaitu peningkatan pendapatan berbasis potensi daerah dan pelestarian budaya daerah dalam kondisi sangat baik pada kondisi setelah pemekaran (setelah 2002).

Hasil uji beda, terlihat bahwa 7 aspek yaitu Kualitas Pelayanan Daerah, Kondisi Sarana dan Prasarana Transportasi, Penekanan Pungutan Liar, Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat, Kewenangan Pemerintah Yang Berpihak Kepentingan Rakyat, Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah



memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya Kualitas Pelayanan Daerah, Kondisi Sarana dan Prasarana Transportasi, Penekanan Pungutan Liar, Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat, Kewenangan Pemerintah Yang Berpihak Kepentingan Rakyat, Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kabupaten Minahasa Selatan.

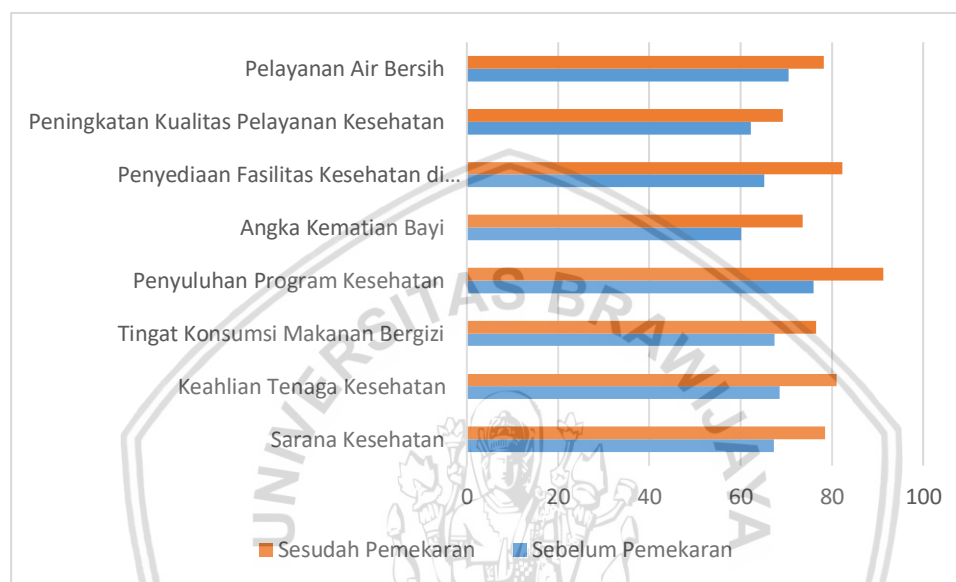
#### 5.4.2. Analisis Persepsi Stakeholder di Kota di Kota Tomohon

Responden yang digunakan untuk menganalisis persepsi adalah para pemangku kepentingan, baik itu masyarakat, perwakilan perguruan tinggi, dan LSM. Adapun tiga indikator pengukur yaitu Indikator Kesejahteraan di Bidang Kesehatan, Kesejahteraan di Bidang Pendidikan, serta Efektivitas Ekonomi-Pelayanan Birokrasi. Setiap indikator diukur pada dua kondisi yaitu sebelum pemekaran wilayah (sebelum 2002), dan sesudah pemekaran wilayah (setelah 2002).

**Tabel 5.6. Analisis Persepsi Bidang Kesehatan di Kota Tomohon**

No	Indikator Kesejahteraan Bidang Kesehatan	Sebelum Pemekaran	Sesudah Pemekaran	Uji Beda
1	Sarana Kesehatan	67.35	78.49	Signifikan
2	Keahlian Tenaga Kesehatan	68.51	81.00	Signifikan
3	Tingkat Konsumsi Makanan Bergizi	67.36	76.60	Tidak Signifikan
4	Penyuluhan Program Kesehatan	76.04	91.21	Signifikan
5	Pengurangan angka kematian bayi	60.13	73.62	Signifikan
6	Penyediaan Fasilitas Kesehatan di	65.19	82.33	Signifikan

	RSUD/Puskesmas			
7	Peningkatan Kualitas Pelayanan Kesehatan	62.24	69.26	Tidak Signifikan
8	Pelayanan Air Bersih	70.58	78.24	Tidak Signifikan



**Gambar 5.1. Analisis Persepsi Bidang Kesehatan di Kota Tomohon**

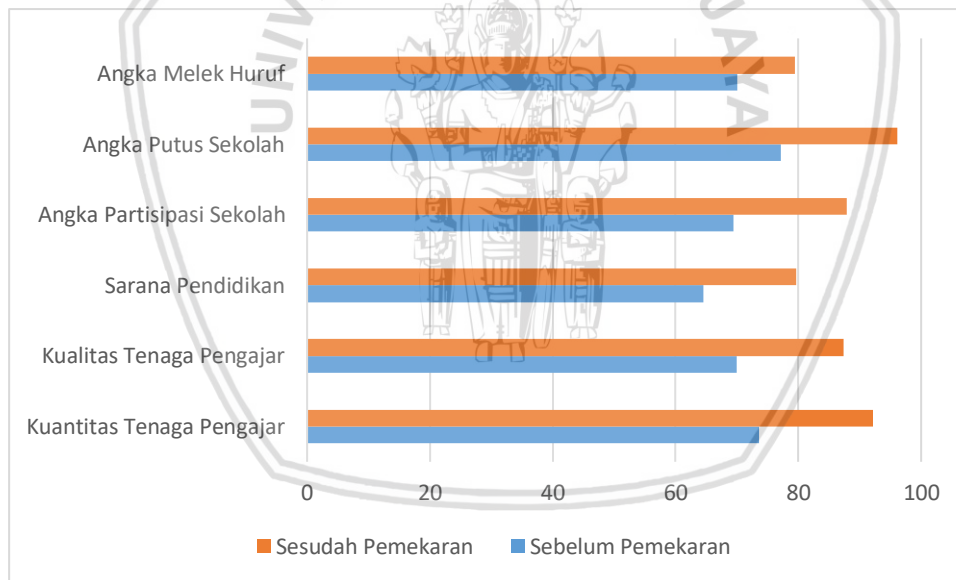
Indikator kesejahteraan di bidang kesehatan terlihat pada 8 aspek yaitu sarana kesehatan, keahlian tenaga kesehatan, tingkat konsumsi makanan bergizi, penyuluhan program kesehatan, pengurangan angka kematian bayi, penyediaan fasilitas kesehatan, peningkatan kualitas pelayanan kesehatan, dan pelayanan air bersih. Ke delapan aspek tersebut sebelum pemekaran (sebelum 2002) berada dalam kondisi baik (60-80%), dan mengalami peningkatan yang cukup tinggi setelah pemekaran (setelah 2002). Tiga aspek yaitu penyuluhan program kesehatan, keahlian tenaga kesehatan, serta penyediaan fasilitas kesehatan berada dalam kondisi sangat baik pada kondisi setelah pemekaran (setelah 2002).

Hasil uji beda, terlihat bahwa 5 aspek yaitu sarana kesehatan, keahlian tenaga kesehatan, penyuluhan program kesehatan, pengurangan angka kematian bayi, penyediaan

fasilitas kesehatan memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya lima aspek tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kota Tomohon.

**Tabel 5.7. Analisis Persepsi Bidang Pendidikan di Kota Tomohon**

No	Indikator Kesejahteraan Bidang Pendidikan	Sebelum Pemekaran	Sesudah Pemekaran	Uji Beda
1	Kuantitas Tenaga Pengajar	73.64	92.15	Signifikan
2	Kualitas Tenaga Pengajar	70.00	87.39	Signifikan
3	Sarana Pendidikan	64.57	79.62	Signifikan
4	Angka Partisipasi Sekolah	69.41	87.93	Signifikan
5	Penurunan angka putus sekolah	77.12	96.09	Signifikan
6	Angka Melek Huruf	70.08	79.46	Tidak Signifikan



**Gambar 5.5. Analisis Persepsi Bidang Pendidikan di Kota Tomohon**

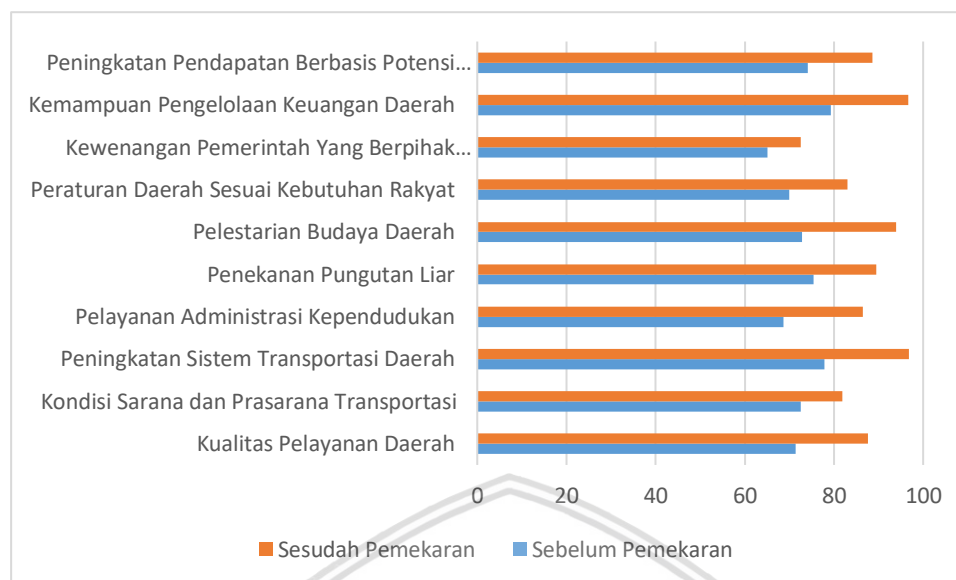
Indikator kesejahteraan di bidang pendidikan terlihat pada 6 aspek yaitu kuantitas tenaga pengajar, kualitas tenaga pengajar, sarana pendidikan, angka partisipasi sekolah, penurunan angka putus sekolah, dan angka melek huruf. Ke enam aspek tersebut sebelum pemekaran (sebelum 2002) berada dalam kondisi baik (60-80%), dan mengalami peningkatan

yang cukup tinggi setelah pemekaran (setelah 2002). Empat aspek yaitu penurunan angka putus sekolah, angka partisipasi sekolah, kualitas tenaga pengajar, dan kuantitas tenaga pengajar berada dalam kondisi sangat baik pada kondisi setelah pemekaran (setelah 2002).

Hasil uji beda, terlihat bahwa 5 aspek yaitu kuantitas tenaga pengajar, kualitas tenaga pengajar, sarana pendidikan, angka partisipasi sekolah, penurunan angka putus sekolah memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya kuantitas tenaga pengajar, kualitas tenaga pengajar, sarana pendidikan, angka partisipasi sekolah, penurunan angka putus sekolah memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kota Tomohon.

**Tabel 5.5. Analisis Persepsi Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi di Kota Tomohon**

No	Indikator Kesejahteraan Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi	Sebelum Pemekaran	Sesudah Pemekaran	Uji Beda
1	Kualitas Pelayanan Daerah	71.40	87.65	Signifikan
2	Kondisi Sarana dan Prasarana Transportasi	72.59	81.90	Tidak Signifikan
3	Peningkatan Sistem Transportasi Daerah	77.84	96.84	Signifikan
4	Pelayanan Administrasi Kependudukan	68.74	86.50	Signifikan
5	Penekanan Pungutan Liar	75.39	89.55	Signifikan
6	Pelestarian Budaya Daerah	72.83	93.95	Signifikan
7	Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat	69.91	82.96	Signifikan
8	Kewenangan Pemerintah Yang Berpihak Kepentingan Rakyat	65.09	72.56	Tidak Signifikan
9	Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah	79.36	96.64	Signifikan
10	Peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah	74.14	88.68	Signifikan



**Gambar 5.3. Analisis Persepsi Bidang Ekonomi dan pelayanan birokrasi di Kota Tomohon**

Indikator kesejahteraan di bidang ekonomi dan pelayanan birokrasi terlihat pada 10 aspek yaitu Kualitas Pelayanan Daerah, Kondisi Sarana dan Prasarana Transportasi, Peningkatan Sistem Transportasi Daerah, Pelayanan Administrasi Kependudukan, Penekanan Pungutan Liar, Pelestarian Budaya Daerah, Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat, Kewenangan Pemerintah Yang Berpihak Kepentingan Rakyat, Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah. Kesepuluh aspek tersebut sebelum pemekaran (sebelum 2002) berada dalam kondisi baik (60-80%), dan mengalami peningkatan yang cukup tinggi setelah pemekaran (setelah 2002). Sembilan aspek kecuali kewenangan pemerintah yang berpihak kepada rakyat, dalam kondisi sangat baik pada kondisi setelah pemekaran (setelah 2002).

Hasil uji beda, terlihat bahwa 8 aspek yaitu Kualitas Pelayanan Daerah, Peningkatan Sistem Transportasi Daerah, Pelayanan Administrasi Kependudukan, Penekanan Pungutan Liar, Pelestarian Budaya Daerah, Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat, Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah

pemekaran, artinya Kualitas Pelayanan Daerah, Peningkatan Sistem Transportasi Daerah, Pelayanan Administrasi Kependudukan, Penekanan Pungutan Liar, Pelestarian Budaya Daerah, Peraturan Daerah Sesuai Kebutuhan Rakyat, Kemampuan Pengelolaan Keuangan Daerah, serta peningkatan Pendapatan Berbasis Potensi Daerah memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kota Tomohon.

#### 5.4.3. Hasil *Benefit Incidence Analysis* di Kabupaten Minahasa Selatan

Penilaian efektivitas layanan publik dalam penelitian ini menggunakan metode *Benefit Incidence Analysis* (BIA). Metode ini ditujukan untuk memberikan ringkasan statistik tentang distribusi penerima manfaat dari pelayanan pendidikan dan kesehatan di 2 daerah pemekaran yaitu Kota Tomohon dan Kabupaten Minahasa Selatan. Benefit incidence atau manfaat insiden dapat direfleksikan dari tingkat akses rumah tangga terhadap pelayanan pendidikan (Bantuan Operasional Sekolah atau disingkat BOS), serta kesehatan (jaminan kesehatan masyarakat atau JamKesMas).

Data yang digunakan adalah data raw Susenas dari BPS pusat tahun 2009 dan 2013 untuk kedua daerah. Variabel yang digunakan adalah data pendapatan atau pengeluaran masyarakat setiap bulan, memiliki anak usia SD (7-12 tahun), dan SMP (13-15 tahun), penerima bantuan JamKesMas, pernah rawat inap serta rawat jalan. Langkah-langkah metode BIA ini adalah sebagai berikut:

1. Membagi seluruh pendapatan masyarakat di setiap daerah menjadi 5 kuantil berdasarkan pendapatan dan kemiskinan yaitu kuantil termiskin, miskin, sedang, kaya, dan sangat kaya untuk tahun 2009 dan 2013. Nilai setiap kuantil ditentukan berdasarkan garis kemiskinan tahun 2013 dan nilai pendapatan masyarakat pada setiap daerah. Garis kemiskinan tersebut adalah (BPS Propinsi Sulawesi Utara, 2015):
  - a. Kota Tomohon memiliki nilai garis kemiskinan sebesar Rp 287.381,-



- b. Kabupaten Minahasa Selatan memiliki nilai garis kemiskinan sebesar Rp 217.891,-.
2. Jumlah rumah tangga yang menerima bantuan BOS dan Jamkesmas pada setiap kelompok atau kuantil pendapatan
3. Persentase rumah tangga yang menerima bantuan BOS dan Jamkesmas pada setiap kelompok atau kuintil pendapatan.
4. Rata-rata tingkat manfaat pelayanan publik di setiap kelompok atau kuantil pendapatannya
5. Menghitung ketimpangan akses antar kuantil pendapatan dengan indeks gini
6. Membandingkan kondisi 2009 dan 2013.

Alat analisis ini fokus pada identifikasi segmentasi konsentrasi manfaat dari program sosial, apakah pada kelompok miskin atau justru pada kelompok kaya.

Kelompok atau kuantil dibagi berdasarkan jumlah pendapatan yang diperoleh dari keluarga masing-masing kelompok (kuintil), dengan perincian sebagai berikut:

1. Kuintil 1 (Q1) yaitu *lowest income/poor*, pendapatan di bawah Rp 1.000.000,-
2. Kuintil 2 (Q2) yaitu *low-middle income*, pendapatan Rp 1.000.001,- sampai dengan Rp 2.000.000,-.
3. Kuintil 3 (Q3) yaitu *middle income*, pendapatan Rp 2.000.001,- sampai dengan Rp 3.000.000,-.
4. Kuintil 4 (Q4) yaitu *upper-middle income*, pendapatan Rp 3.000.001,- sampai dengan Rp 6.000.000,-.
5. Kuintil 5 (Q5) yaitu *rich*, pendapatan di atas Rp 6.000.000,-

Model yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan model BIA, untuk menganalisis kebijakan pemerintah dalam hal subsidi pelayanan pendidikan dan kesehatan (BOS dan JamKesMas) untuk barang publik dan menilai dampak atau manfaat yang diberikan terhadap kesejahteraan masyarakat. Dalam BIA, analisis terhadap distribusi dari subsidi

pemerintah tersebut dilakukan dalam grup-grup yang berbeda dalam masyarakat, dalam hal ini adalah perbedaan dalam total pendapatan rumah tangga. BIA fokus dalam menganalisis apakah kebijakan pengeluaran publik yang dilakukan oleh pemerintah adalah kebijakan yang progresif, yaitu program yang mendukung distribusi kesejahteraan masyarakat.

Salah satu faktor pendukung keberhasilan pembangunan adalah adanya Sumber daya manusia yang berkualitas. Melalui jalur pendidikan, pemerintah berupaya untuk menghasilkan dan meningkatkan Sumber daya manusia yang berkualitas. Peningkatan Sumber daya manusia sekarang ini lebih diutamakan dengan memberikan kesempatan kepada penduduk untuk mengikuti pendidikan yang seluas - luasnya, terutama pada kelompok umur 7 – 24 tahun yaitu kelompok usia sekolah.

#### 5.4.3.1. BIA Pendidikan Kabupaten Minahasa Selatan

Ketersediaan fasilitas pendidikan baik sarana maupun prasarana akan sangat menunjang dalam meningkatkan mutu pendidikan. Berikut ini tersaji data fasilitas pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan:

**Tabel 5.3. Data Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan**

Tingkat Pendidikan	Jumlah Sekolah	
	2014	2015
Pra Sekolah	658	680
Sekolah Dasar	908	910
Sekolah Menengah Pertama	865	874
Sekolah Menengah Atas	104	107
Perguruan Tinggi	7	7

Pada tahun ajaran 2014/2015 ditingkat Pra Sekolah jumlah sekolah bertambah sebanyak 22 unit atau mengalami peningkatan sebesar 3,34%. Di tingkat Sekolah Dasar (SD)

jumlah sekolah bertambah sebanyak 2 unit (0,22%) dari 908 unit pada tahun sebelumnya menjadi 910 unit. Di tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) juga terjadi peningkatan jumlah sekolah sebesar 1,04%. Untuk tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA), jumlah sekolah bertambah 3 buah menjadi sebanyak 107 unit. Pada tahun 2015 jumlah perguruan tinggi masih sama dengan tahun 2014 yaitu sebanyak 7 buah.

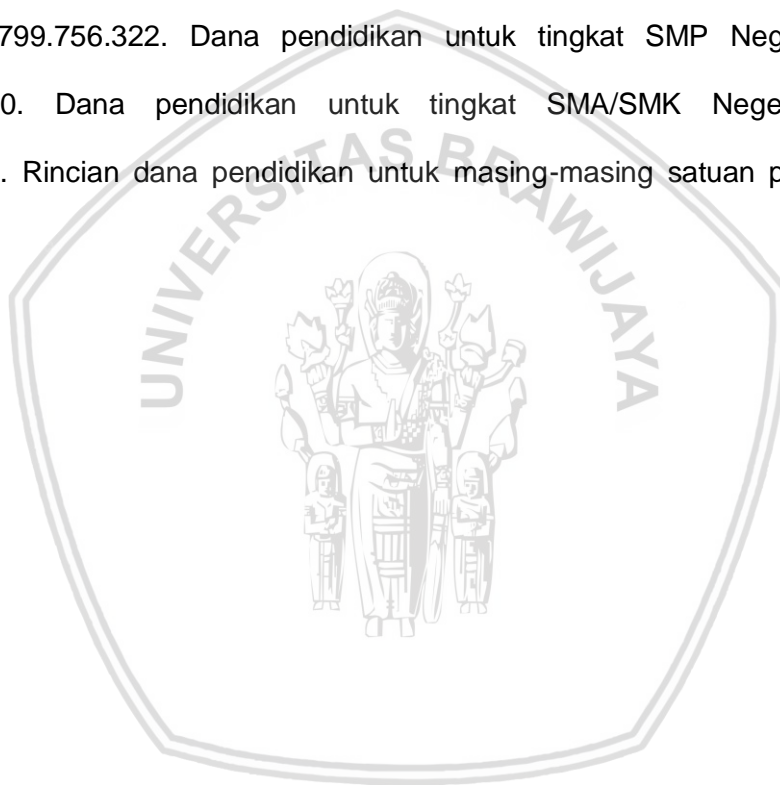
Belanja pendidikan per murid dihitung dengan cara belanja pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015 dibagi dengan total pengguna layanan pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015. Belanja pendidikan merupakan suatu bentuk pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah untuk pendidikan. Belanja pendidikan dalam penelitian ini dihitung dari dana yang dikeluarkan pemerintah untuk sekolah negeri saja. Sementara total pengguna layanan pendidikan adalah jumlah penduduk yang menggunakan belanja pendidikan, dalam hal ini adalah anggota rumah tangga yang masih menempuh pendidikan di sekolah negeri.

Dana yang dikeluarkan pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015 untuk sektor pendidikan berasal dari dua sumber, yaitu pemerintah pusat yang dituangkan dalam APBN, dan pemerintah daerah kabupaten yang dituangkan dalam APBD. Pemerintah pusat mengalokasikan dana pendidikan dalam program BOS yang disalurkan kepada seluruh murid sekolah negeri tingkat SD dan SMP. Sementara pemerintah daerah mengalokasikan dana pendidikan dalam wajib belajar pendidikan dasar, program pendidikan menengah dan sub unit SD negeri, SMP negeri serta SMA/K negeri.

**Tabel 5.4. Dana Pendidikan untuk Setiap Satuan Pendidikan di Kab. Minahasa Selatan Tahun 2015**

Belanja	SD Negeri	SMP Negeri	SMA Negeri	Keseluruhan
APBN	72,794,742,039	24,686,468,860	0	97,481,210,899
APBD	422,799,756,322	112,893,700,983	43,804,235,900	579,497,693,206
Total	495,594,498,361	137,580,169,843	43,804,235,900	676,978,904,105

Tabel 5.4 menjelaskan alokasi dana pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Kabupaten Minahasa Selatan mendapat bantuan operasional dari pemerintah pusat sebesar Rp 72.794.742.039 untuk SD negeri. Sementara untuk SMP Negeri sebesar Rp24.686.468.860. Sehingga total bantuan operasional yang dikeluarkan pemerintah pusat untuk Kabupaten Minahasa Selatan di tahun 2015 adalah sebesar Rp 97.481.210.889. Sementara itu, Kabupaten Minahasa Selatan sendiri mengalokasikan dana pendidikan yang diambil dari APBD sebesar Rp 579.497.693.206. Dana pendidikan untuk tingkat SD Negeri ada sebesar Rp 422.799.756.322. Dana pendidikan untuk tingkat SMP Negeri sebesar Rp 112.893.730.983,00. Dana pendidikan untuk tingkat SMA/SMK Negeri sebesar Rp 43.804.235.900,00. Rincian dana pendidikan untuk masing-masing satuan pendidikan tersaji pada Tabel 5.5.



Tabel 5.5. Rincian APBD Dana Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015

No	Pendidikan	Program	Keterangan	Jumlah
1	SD Negeri	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar	Pembangunan perpustakaan SD/MI	251,129,329
			Penyediaan Buku Pelajaran SD	269,585,531
			Pengadaan Sarana Peningkatan Mutu	80,517,954,341
		Sub unit SD Negeri	Gaji Pegawai	341,761,087,121
		<b>Total</b>		<b>422,799,756,322</b>
2	SMP Negeri	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar	Pengadaan alat praktik dan peraga siswa SMP	384,654,541
			Pengadaan Sarana Peningkatan Mutu Pendidikan SMP	13,527,262,182
			Pengembangan Sekolah Bertaraf Internasional	348,605,180
			Penyelenggaraan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun di SMP	345,283,557
		Sub unit SMP Negeri	Gaji Pegawai	96,793,144,098
			Administrasi Perkantoran	1,297,092,820
			Peningkatan Sarpras Aparatur	197,658,606
		<b>Total</b>		<b>112,893,700,983</b>
3	SMA/SMK Negeri	Program Pendidikan Menengah	Penambahan Ruang Kelas SMA/SMK	352,682,448
			Pembangunan Perpustakaan Sekolah	136,581,466
			Penggandaan bukubuku dan Alat Tulis Siswa SMA	48,094,495
			Pengadaan Alat Praktik dan Peraga Siswa SMA/SMK	899,385,332
			Rehabilitasi Sedang/Berat Ruang Kelas SMA/SMK	175,396,089

No	Pendidikan	Program	Keterangan	Jumlah
			Pembinaan Minat, Bakat, dan kreativitas Siswa SMA/SMK	239,099,895
			Pengembangan Kantin Kejujuran SMA/SMK	29,566,288
			Peningkatan Kerjasama dengan Dunia Usaha dan Industri pada SMK	270,473,982
			Penyelenggaraan Sekolah Standar Nasional/Internasional pada SMK	387,592,103
			Pembangunan Laboratorium dan Ruang Praktikum pada SMK	137,483,238
		Sub unit SMA Negeri	Gaji Pegawai	25,894,381,693
			Administrasi Perkantoran	545,920,969
			Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	57,076,240
		Sub unit SMK Negeri	Gaji Pegawai	14,211,869,811
			Administrasi Perkantoran	374,877,935
			Peningkatan Sarpras Aparatur	43,753,917
		<b>Total</b>		<b>43,804,235,900</b>

Total dana pendidikan terbesar berada di tingkat SD Negeri dan yang terkecil berada di tingkat SMA/K Negeri. Hal ini dikarenakan, tingkat pendidikan dasar merupakan prioritas utama dalam bidang pendidikan sehingga memperoleh perhatian serius pemerintah yang diwujudkan dengan program-program yang mendukung.

Pengguna layanan publik merupakan pihak yang paling diuntungkan atas layanan tersebut, seperti murid di sekolah dasar. Walaupun guru sebagai penerima belanja pendidikan yang paling besar dalam bentuk gaji dan tunjangan yang lain tetapi mereka bukan merupakan kelompok utama yang mendapatkan keuntungan dari belanja pendidikan. Pengguna layanan



pendidikan adalah jumlah penduduk yang menggunakan belanja pendidikan, dalam hal ini adalah anggota rumah tangga yang masih menempuh pendidikan di sekolah negeri.

Pada tahun ajaran 2014/2015 ada sebanyak 122.036 murid yang bersekolah di SD negeri, sementara yang bersekolah di SMP negeri ada sebanyak 42.921 murid. Pada tingkat SMA/K, sebanyak 18.905 murid belajar di SMA/K Negeri (Tabel 5.6). Belanja pendidikan per murid dihitung dari total belanja pendidikan per tingkat pendidikan dibagi dengan jumlah pengguna layanan pendidikan tiap satuan pendidikan. Oleh karena itu, rata-rata belanja pendidikan per murid SD Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan dapat dihitung dari total belanja SD Negeri (Rp 495.594.498.361) dibagi dengan jumlah murid SD Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan (122.036 orang) yakni Rp 4.061.052 per murid. Rata-rata belanja pendidikan per murid SMP Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan dihitung dari total belanja pendidikan SMP Negeri (Rp 137.580.169.843) dibagi dengan jumlah murid SMP Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan (42.921 orang) yakni Rp 3.205.428 per murid. Sedangkan rata-rata belanja pendidikan per murid SMA/SMK Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan adalah total belanja pendidikan SMA/SMK Negeri (Rp 43.804.235.900) dibagi dengan jumlah murid SMA/SMK Negeri (18.905 orang) yakni Rp 2.317.071 per murid. Besarnya belanja rata-rata pendidikan tiap jenjang pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015 tersaji pada Tabel 5.6.

**Tabel 5.6. Belanja Pendidikan Per Murid di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015**

<b>Belanja</b>	<b>Total Belanja Pendidikan (Rp)</b>	<b>Jumlah Murid (Orang)</b>	<b>Belanja Per Murid (Rp)</b>
SD Negeri	495,594,498,361	122,036	4,061,052
SMP Negeri	137,580,169,843	42,921	3,205,428
SMA Negeri	43,804,235,900	18,905	2,317,071
Keseluruhan	676,978,904,105	183,862	3,681,995

Tabel 5.6 menunjukkan belanja pendidikan rata-rata per murid SD lebih tinggi dibandingkan dengan belanja pendidikan rata-rata per murid SMP Negeri. Belanja pendidikan rata-rata per murid paling kecil ada pada jenjang pendidikan SMA/SMK Negeri. Kecilnya belanja pendidikan rata-rata per murid SMA/SMK kemungkinan disebabkan dengan tidak dimasukkan belanja pendidikan yang berasal dari APBN (pemerintah pusat) sehingga belanja pendidikan untuk murid SMA/SMK hanya diperoleh dari APBD Kabupaten Minahasa Selatan.

Peringkat populasi pengguna layanan pendidikan diurutkan dari rumah tangga termiskin sampai rumah tangga terkaya dengan menggunakan ukuran kesejahteraan. Ukuran kesejahteraan bisa berasal dari pendapatan rumah tangga maupun pengeluaran rumah tangga. Dalam penelitian ini menggunakan ukuran kesejahteraan yang berasal dari pengeluaran rumah tangga. Peringkat pengguna layanan pendidikan dideskripsikan dalam lima kelompok pendapatan.

Data dari Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa terdapat 735.445 rumah tangga yang ARTnya bersekolah di SD negeri, SMP negeri dan SMA/K negeri. Seluruh rumah tangga tersebut sebelumnya diurutkan dahulu dari yang termiskin sampai ke terkaya. Karena dalam penelitian ini menggunakan lima kelompok pendapatan, maka 735.445 rumah tangga dibagi dengan jumlah kelompok pendapatan yaitu 147.089 rumah tangga. Oleh karena itu, 147.089 rumah tangga pertama merupakan kelompok pendapatan pertama (termiskin), dan seterusnya sehingga 147.089 rumah tangga terakhir merupakan rumah tangga dengan kelompok pendapatan terakhir (terkaya).

Profil tiap kuantil menurut jumlah rumah tangga, jumlah individu, dan pendapatan rata-rata rumah tangga per bulan tersaji pada Tabel 5.7.

**Tabel 5.7. Profil kuantil menurut tingkat pendapatan rumah tangga yang memiliki ART Usia Sekolah di Kabupaten Minahasa Selatan berdasarkan data susenas tahun 2015**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Individu (Orang)	Pendapatan Rata-rata (Rp per bulan)
1 (< Rp 1,000,000)	30,973	849,004
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	38,622	1,041,044
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	36,411	2,198,359
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	38,918	4,926,810
5 (> Rp 6,000,000)	38,938	10,194,133
Total	183,862	

Tabel 5.7 menunjukkan bahwa jumlah individu cenderung hampir merata dari kuantil termiskin ke kuantil terkaya. Dari pendapatan rata-rata kuantil 1 Rp 849.0004 sebesar 30.973 orang (terkecil), di sisi lain pada kuantil 5 pendapatan rata-rata sebesar Rp 10.194.133 dengan jumlah individu mencapai 38.938 orang (terbesar).

Jumlah partisipasi sekolah di tiap level pendidikan dalam setiap kelompok digunakan untuk menentukan manfaat dari belanja pendidikan yang dilakukan pemerintah. Hal ini penting untuk mengetahui apakah belanja pendidikan pemerintah sudah tepat sasaran atau belum. Data jumlah partisipasi sekolah tiap kelompok pendidikan tersaji pada Tabel 5.8.

**Tabel 5.8. Persentase Anggota Rumah Tangga Usia Sekolah Tiap Kelompok Pendapatan di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015 Kelompok Usia Sekolah**

Kelompok Pendapatan	Anggota RT Usia Sekolah (%)			
	7-12 thn	13-15 thn	16-18 thn	Total
1 (< Rp 1,000,000)	16.83	19.57	10.76	16.85
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	24.57	14.58	12.59	21.01
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	18.45	24.89	16.99	19.80
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	19.23	23.76	27.78	21.17
5 (> Rp 6,000,000)	20.92	17.20	31.88	21.18
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui kuantil kedua mempunyai potensi paling tinggi mendapatkan manfaat belanja pendidikan secara umum karena persentase penduduk usia 7 – 12 tahun yang dimilikinya paling besar dibandingkan dengan keempat kuantil lainnya. Sebaliknya potensi kelompok termiskin untuk mendapatkan manfaat belanja pendidikan merupakan yang paling kecil yaitu hanya 16.85%.

Sementara itu, potensi manfaat belanja pendidikan pada kelompok usia SMP Negeri yang paling tinggi berdasarkan angka persentase penduduk usia 13 – 15 tahun yang berada di kuantil ketiga yakni 24.89%. Potensi paling kecil mendapatkan belanja SMP Negeri yakni kuantil kedua yang hanya mempunyai 14,58% dari total penduduk usia 13 – 15 tahun. Potensi mendapatkan belanja pendidikan pada SMA Negeri meningkat dari kuantil pertama ke kuantil kelima yang berarti kelompok terkaya memiliki potensi paling tinggi mendapatkan manfaat belanja SMA/SMK Negeri dan sebaliknya kelompok termiskin memiliki potensi manfaat belanja pendidikan paling rendah.

Distribusi manfaat belanja pendidikan dihitung dengan cara membandingkan belanja pendidikan tiap kelompok dengan total belanja pendidikan di semua kelompok pendapatan. Perhitungan distribusi manfaat belanja pendidikan untuk tiap jenjang pendidikan dapat dijelaskan sebagai berikut.

**Tabel 5.9. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Menurut Kelompok Pendapatan**

<b>Kelompok Pendapatan</b>	<b>Jumlah Murid (Orang)</b>	<b>Nilai Belanja Pendidikan (Rp)</b>	<b>Persentase Manfaat Riil (%)</b>	<b>Persentase ART Usia 7-18 thn (%)</b>
1 (< Rp 1,000,000)	30,973	184,114,849,273	27.20	16.85
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	38,622	213,924,983,225	31.60	21.01
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	36,411	126,068,069,248	18.62	19.80
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	38,918	89,434,719,660	13.21	21.17
5 (> Rp 6,000,000)	38,938	63,436,282,698	9.37	21.18
<b>Total</b>	<b>183,862</b>	<b>676,978,904,105</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Penentuan besarnya manfaat belanja SD Negeri dihitung berdasarkan persentase anggota rumah tangga yang bersekolah di SD Negeri. Semakin banyak anggota rumah tangga yang bersekolah di SD Negeri maka semakin besar manfaat belanja yang diterimanya. Jumlah manfaat belanja SD Negeri yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan persentase manfaat riil yang diterima tersaji pada tabel di bawah ini.

**Tabel 5.10. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Pada SD Negeri Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Murid (Orang)	Total Belanja Pendidikan SD	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase ART Usia 7-12 thn (%)
1 (< Rp 1,000,000)	20,539	134,490,658,233	27.14	16.83
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	29,984	176,443,718,526	35.60	24.57
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	22,516	86,974,060,987	17.55	18.45
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	23,468	54,515,238,176	11.00	19.23
5 (> Rp 6,000,000)	25,529	43,170,822,439	8.71	20.92
Total	122,036	495,594,498,361	100.00	100.00

Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok kuantil kedua menikmati manfaat belanja yang paling besar dibandingkan dengan kuantil lainnya yaitu sebesar 35.60% dari total belanja SD Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Diikuti kuantil pertama yaitu 27.14%, dan paling rendah pada kuantil kelima atau paling kaya yaitu 8.71%.

Manfaat yang diterima oleh kuantil pertama dan kedua lebih besar dibandingkan dengan potensi yang mereka miliki. Persentase jumlah individu usia 7 – 12 tahun kuantil pertama sebesar 16.83% dan manfaat maksimal yang diterima juga tinggi yaitu sebesar 27.14% (tertinggi kedua). Sementara persentase jumlah individu kuantil kedua sebesar 24.57% dan terlihat manfaat maksimal yang diterima juga paling tinggi yaitu sebesar 35.60%. Kelompok pertama dan kedua yang merupakan kelompok dengan pendapatan terendah dibandingkan dengan kelompok lainnya dapat menerima manfaat belanja SD Negeri lebih besar daripada potensi yang dimilikinya dikarenakan beberapa murid SD Negeri dari kuantil pertama dan kedua berusia kurang dari 7 tahun atau lebih dari 12 tahun berdasarkan data Susenas tahun 2015. Manfaat yang diterima kuantil ketiga, keempat dan kelima lebih kecil dibandingkan dengan persentase individu usia sekolah 7 -12 tahun yang dimiliki oleh kuantil ketiga, keempat dan kelima. Hal ini dikarenakan ada rumah tangga di kuantil ini yang menyekolahkan anaknya ke SD swasta. Dengan tingkat pendapatan tinggi, rumah tangga kuantil ketiga, keempat dan



kelima mampu membiayai anaknya belajar di SD swasta yang biaya pendidikannya lebih mahal dibandingkan dengan SD negeri.

Dari data di atas terlihat bahwa secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan SD Negeri terbagi secara progresif (garis orange di atas garis biru pada kurva lorens) diantara kelima kuantil. Semakin tinggi kuantil, semakin rendah manfaat yang diterima, terutama kuantil kedua yang memiliki manfaat tertinggi yaitu 35.60%. Kuantil ketiga sampai kelima yang menerima manfaat lebih kecil dari rata-rata yang diterima kuantil lainnya. Kecilnya manfaat yang lebih kecil dari rata-rata yang diterima oleh kelompok pendapatan tinggi dikarenakan pilihan dari sebagian rumah tangga pada kuantil kelima untuk menyekolahkan anaknya di SD Swasta dibandingkan dengan SD Negeri.

Penentuan besarnya manfaat belanja SMP Negeri dihitung berdasarkan persentase anggota rumah tangga yang bersekolah di SMP Negeri. Semakin banyak anggota rumah tangga yang bersekolah di SMP Negeri maka semakin besar manfaat belanja yang diterimanya. Jumlah manfaat belanja SMP Negeri yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan persentase manfaat riil yang diterima tersaji pada tabel di bawah ini.

**Tabel 5.11. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Pada SMP Negeri Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Murid (Orang)	Total Belanja Pendidikan SMP	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase ART Usia 13-15 thn (%)
1 (< Rp 1,000,000)	8,400	38,177,044,966	27.75	19.57
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	6,258	25,771,295,174	18.73	14.58
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	10,683	31,170,077,825	22.66	24.89
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	10,198	28,271,622,732	20.55	23.76
5 (> Rp 6,000,000)	7,382	14,190,129,147	10.31	17.20
<b>Total</b>	<b>42,921</b>	<b>137,580,169,843</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok masyarakat termiskin menikmati manfaat paling tinggi sebesar 27.75% dari total belanja SMP Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Kuantil kedua menerima manfaat yakni sebesar 18.73%. Manfaat belanja pendidikan kuantil ketiga yakni sebesar 22.66%. Kuantil keempat menerima manfaat belanja 20.55% sementara kuantil kelima menerima manfaat belanja paling kecil sebesar 10.31%.

Persentase jumlah individu usia 13 – 15 tahun kuantil pertama sebesar 19.57% memiliki persentase manfaat yang lebih tinggi, yakni sebesar 27.75%. Sementara persentase jumlah individu kuantil kedua sebesar 14.58% memiliki persentase manfaat yang lebih tinggi, yakni sebesar 18.73%. Persentase jumlah individu usia 13 – 15 tahun kuantil ketiga sebesar 24.89% memiliki persentase manfaat yang cenderung hampir sama, yakni sebesar 22.66%. Persentase jumlah individu usia SMP di kuantil keempat sebesar 23.76% akan tetapi memiliki persentase manfaat sebesar 20.55%. Sementara persentase jumlah individu usia 13 – 15 tahun di kuantil kelima sebesar 17.20% memiliki persentase manfaat yang lebih rendah, yakni sebesar 10.31%.

Setiap kelompok kuantil usia 13 – 15 tahun dapat menerima manfaat belanja SMP Negeri lebih besar daripada potensi yang dimilikinya dikarenakan beberapa murid SMP Negeri berusia kurang dari 13 tahun atau lebih dari 15 tahun berdasarkan data Susenas tahun 2015.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan SMP Negeri terbagi secara progresif (garis orange di atas garis biru pada kurva lorens) diantara kelima kuantil. Hanya kuantil kedua dan kelima saja yang menerima manfaat lebih kecil dari rata-rata yang diterima kuantil lainnya.

Penentuan besarnya manfaat belanja SMA/K Negeri dihitung berdasarkan persentase anggota rumah tangga yang bersekolah di SMA/K Negeri. Semakin banyak anggota rumah tangga yang bersekolah di SMA/K Negeri maka semakin besar manfaat belanja yang diterimanya. Jumlah manfaat belanja SMA/K Negeri yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan persentase manfaat riil yang diterima tersaji pada tabel di bawah ini.

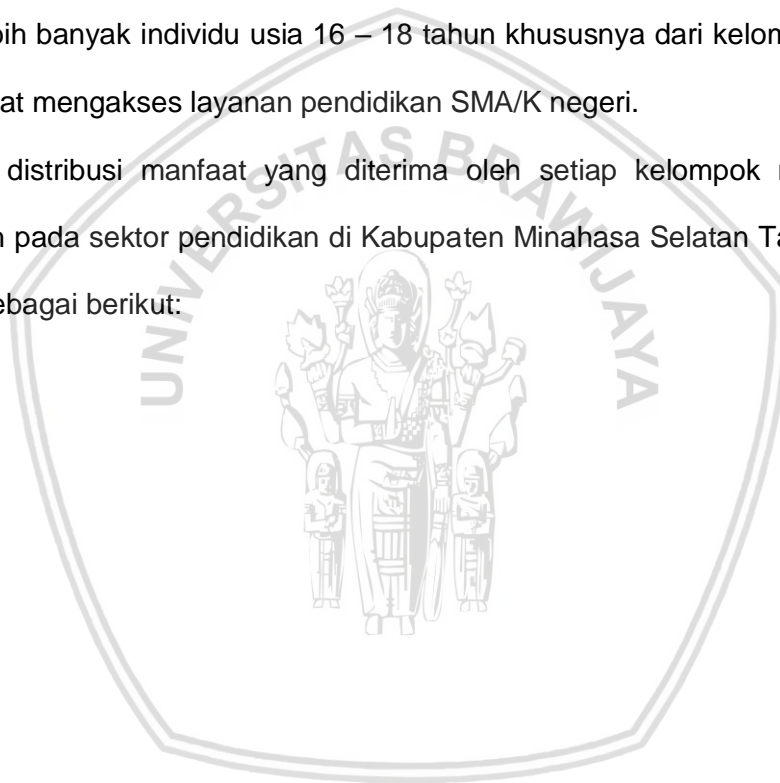
**Tabel 5.12. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Pada SMA/K Negeri Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Murid (Orang)	Total Belanja Pendidikan SMA	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase ART Usia 16-18 thn (%)
1 (< Rp 1,000,000)	2,034	11,447,146,074	26.13	10.76
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	2,380	11,709,969,526	26.73	12.59
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	3,212	7,923,930,436	18.09	16.99
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	5,252	6,647,858,753	15.18	27.78
5 (> Rp 6,000,000)	6,027	6,075,331,112	13.87	31.88
<b>Total</b>	<b>18,905</b>	<b>43,804,235,900</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok masyarakat termiskin menikmati manfaat belanja pendidikan paling tinggi dibandingkan dengan kuantil ketiga, keempat, dan kelima, yakni pada kuantil pertama sebesar 26.13% dari total belanja SMA/K Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Kuantil kedua menerima manfaat belanja pendidikan sebesar 26.73%. Manfaat belanja pendidikan kuantil ketiga sebesar 18.09%. Kuantil keempat menerima manfaat belanja paling rendah kedua meskipun tidak terlalu berbeda jauh dengan kuantil kelima yaitu sebesar 15.18% sementara kuantil kelima menerima manfaat belanja sebesar 13.87%.

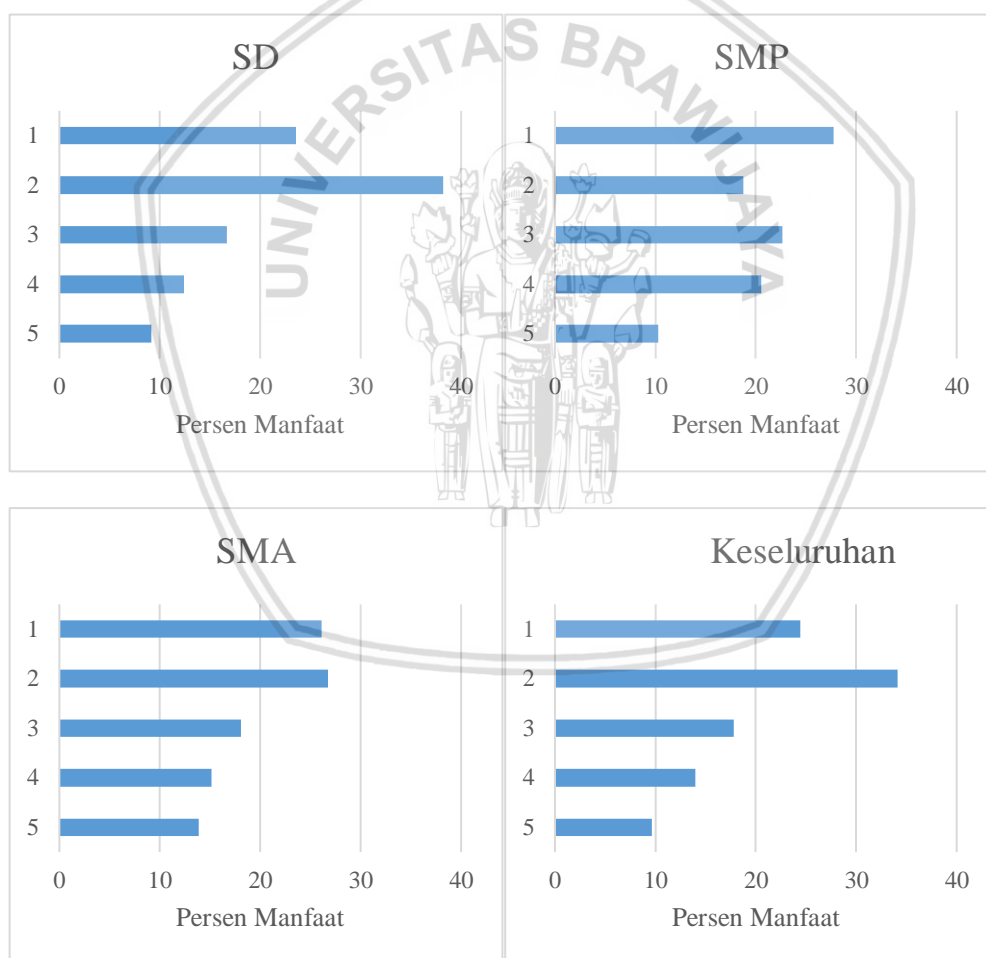
Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan SMA/K Negeri secara progresif (garis orange di atas garis biru pada kurva lorens) diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan pendidikan ini. Sepeti yang diketahui, pada tingkat SMA/K, pemerintah menyediakan bantuan BOS bagi siswa. Beberapa rumah tangga miskin dapat mengakses layanan pendidikan SMA/K di Kabupaten Minahasa Selatan. Hal ini menjadi prestasi bagi pemerintah kabupaten Minahasa Selatan agar dapat mengupayakan lebih banyak individu usia 16 – 18 tahun khususnya dari kelompok pendapatan terendah yang dapat mengakses layanan pendidikan SMA/K negeri.

Ringkasan distribusi manfaat yang diterima oleh setiap kelompok masyarakat atas belanja pemerintah pada sektor pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015 tersaji pada Tabel 5.13 sebagai berikut:



**Tabel 5.13. Ringkasan Distribusi Manfaat yang Diterima oleh Setiap Kelompok Masyarakat atas Belanja Pemerintah pada Sektor Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015**

Kelompok Pendapatan	Perentase Manfaat (%)			
	SD	SMP	SMA	Total
1 (< Rp 1,000,000)	27.14	27.75	26.13	27.20
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	35.60	18.73	26.73	31.60
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	17.55	22.66	18.09	18.62
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	11.00	20.55	15.18	13.21
5 (> Rp 6,000,000)	8.71	10.31	13.87	9.37
Total	100.00	100.00	100.00	100.00



**Gambar 5.x Benefit Incidence Pelayanan Pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan**

Tabel di atas menunjukkan bahwa secara keseluruhan (SD, SMP, SMA/K), kelompok masyarakat termiskin menikmati manfaat belanja pendidikan paling tinggi dibandingkan dengan kuantil ketiga, keempat, dan kelima, yakni pada kuantil pertama sebesar 27.20% dari total belanja SMA/K Negeri di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Kuantil kedua menerima manfaat belanja pendidikan sebesar 31.60%. Manfaat belanja pendidikan kuantil ketiga sebesar 18.62%. Kuantil keempat menerima manfaat belanja paling rendah kedua meskipun tidak terlalu berbeda jauh dengan kuantil kelima yaitu sebesar 13.21% sementara kuantil kelima menerima manfaat belanja sebesar 9.37%.

Progresivitas program pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan dapat diketahui pada kurva konsentrasi yang terbentuk dari hasil perhitungan Benefit Incidence Analysis. Kurva tersebut merupakan gambaran dari distribusi kumulatif pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan khususnya pada subsidi pendidikan yang dihubungkan dengan distribusi kumulatifnya. Rincian kurva tersebut dapat dilihat pada Gambar 5.4. Pada gambar tersebut, progresivitas program pendidikan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan ditunjukkan dengan kurva konsentrasi yang berwarna orange yang dibandingkan dengan garis diagonal 45 derajat sebagai batas kesetaraan yang sempurna. Kebijakan subsidi pendidikan juga dapat dikatakan sebagai kebijakan yang pro-poor karena manfaat lebih banyak dirasakan oleh masyarakat golongan rendah.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan mulai dari SD hingga SMA Negeri secara progresif diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan pendidikan ini. Sepeti yang diketahui, pada tingkat SD-SMA, pemerintah menyediakan bantuan BOS bagi siswa. Sebagian rumah tangga miskin dapat mengakses layanan pendidikan SD-SMA di Kabupaten Minahasa Selatan. Hal ini menjadi prestasi bagi pemerintah kabupaten Minahasa Selatan agar dapat mengupayakan lebih banyak



individu usia 7 – 18 tahun khususnya dari kelompok pendapatan terendah yang dapat mengakses layanan pendidikan mulai dari SD hingga SMA/K negeri.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pendidikan 7-18 lebih bersifat progresif. Sebagian besar belanja pendidikan dasar, menengah, hingga atas tersubsidikan kepada kelompok miskin. Kelompok masyarakat dengan pendapatan tinggi hanya menikmati 22.58% belanja pendidikan yang diberikan pemerintah (9.37% dinikmati kelompok pendapatan kelima dan 13.21% dinikmati oleh kelompok pendapatan keempat). Hasil penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian Lanjouw, *et. al.* (2001) yang juga menyimpulkan bahwa belanja pendidikan sekolah dasar diterima paling tinggi oleh kelompok termiskin sementara belanja pendidikan menengah diterima paling tinggi oleh kelompok tertinggi. Lanjouw, *et. al.* (2001) melakukan analisis BIA pada subsidi pendidikan dan kesehatan di Indonesia dengan menggunakan data Susenas 1998. Hasil penelitian Lanjouw, *et. al.* (2001) tersebut menunjukkan bahwa belanja pendidikan dasar lebih bersifat progresif dan belanja pendidikan menengah bersifat regresif.

Hasil penelitian menunjukkan kelompok pendapatan pertama memperoleh distribusi manfaat sebesar 27.20%, artinya kelompok pendapatan pertama memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 27.20% dari pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan. Kelompok pendapatan kedua memperoleh distribusi manfaat sebesar 31.60%, artinya kelompok pendapatan kedua memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 31.60% dari pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan. Kelompok pendapatan ketiga memperoleh distribusi manfaat sebesar 18.62%, artinya kelompok pendapatan ketiga memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 18.62% dari pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan. Kelompok pendapatan keempat memperoleh distribusi manfaat sebesar 13.21%, artinya kelompok pendapatan keempat memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 13.21% dari pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan. Sementara kelompok pendapatan kelima memperoleh distribusi manfaat sebesar 9.37%, artinya kelompok pendapatan kelima memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 9.37% dari pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa manfaat belanja pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015 dinikmati paling besar oleh kelompok pendapatan pertama dan kedua. Kelompok pendapatan yang memperoleh manfaat belanja pendidikan paling besar berikutnya adalah kelompok pendapatan ketiga. Maka dapat disimpulkan bahwa manfaat belanja pendidikan di Kabupaten Minahasa Selatan bersifat progresif dimana sebagian belanja pendidikan tersubsidikan kepada kelompok miskin akan, dan sedikit digunakan kelompok kaya. Pada tingkat pendidikan SD, manfaat belanja pendidikan memiliki besaran progresif pada tiap kelompok pendapatan sehingga dapat disimpulkan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan di tingkat SD bersifat progresif. Demikian pada tingkat pendidikan SMP dan SMA/K sederajat, manfaat belanja pendidikan lebih banyak digunakan oleh kelompok pendapatan termiskin dibandingkan dengan kelompok pendapatan terkaya sehingga dapat disimpulkan distribusi manfaat belanja di dua tingkat pendidikan ini bersifat progresif.

#### 5.4.3.2. BIA Kesehatan Kabupaten Minahasa Selatan

Ketersediaan fasilitas kesehatan baik sarana maupun prasarana akan sangat menunjang dalam meningkatkan mutu kesehatan. Berikut ini tersaji data fasilitas kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan:

**Tabel 5.3. Data Kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan**

Jenis Kesehatan	Jumlah Fasilitas	
	2014	2015
Rumah Sakit	3	3
Puskesmas	17	17
Pustu	92	90
Posyandu	185	183
Jenis Tenaga Kesehatan	Jumlah Tenaga Kesehatan	
	2014	2015
Tenaga Medis	49	51
Tenaga Keperawatan	277	283
Tenaga Kebidanan	81	84

Tenaga Kefarmasian	10	12
Tenaga Kesehatan Lainnya	30	33

Pada Tahun 2014 ke 2015, tidak ada perubahan signifikan pada jumlah fasilitas kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan, yaitu 3 rumah sakit, 17 Puskesmas, 90 Pusat Terpadu (Klinik/Balai Kesehatan), dan 183 Posyandu. Berkaitan dengan jumlah tenaga kesehatan, terdapat peningkatan jumlah dari tahun 2014 ke tahun 2015. Tenaga Medis dari 49 orang menjadi 51 orang, tenaga keperawatan dari 277 menjadi 283 orang, tenaga kebidanan dari 81 menjadi 84 orang, tenaga kefarmasian dari 10 menjadi 12 orang, dan tenaga kesehatan lainnya dari 30 menjadi 33 orang.

**Tabel 5.3. Data Pengguna Kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan**

Tempat/Cara Berobat	Persentase Kunjungan	
	2014	2015
Rumah Sakit Pemerintah	4,88	4,98
Rumah Sakit Swasta	10,99	10,89
Praktek Dokter	34,18	34,27
Puskesmas	10,84	10,75
Praktek Nakes	38,56	38,56
Lainnya	0,56	0,56

Persentase kunjungan fasilitas kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015, sebanyak 34,27% masyarakat mengunjungi Praktek Dokter baik itu Dokter Umum maupun Dokter Spesialis yang tidak seluruhnya fasilitas tersebut menggunakan Jamkesmas. Hanya sebesar 4,98% masyarakat yang mengunjungi Rumah Sakit Pemerintah yang menggunakan Jamkesmas. 38,56% masyarakat mengunjungi praktek tenaga kesehatan (Nakes), yang terbesar dibandingkan tempat lainnya.

Dana yang dikeluarkan pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015 untuk sektor kesehatan berasal dari dua sumber, yaitu pemerintah pusat yang dituangkan dalam APBN, dan pemerintah daerah kabupaten yang dituangkan dalam APBD. Pemerintah pusat

mengalokasikan dana kesehatan dalam program Jamkesmas yang disalurkan kepada belanja pegawai. Sementara pemerintah daerah mengalokasikan dana kesehatan dalam program Rawat Inap dan Rawat Jalan.

**Tabel 5.4. Dana Kesehatan untuk Setiap Satuan Kesehatan di Kab. Minahasa Selatan Tahun 2015**

Belanja	Rawat Inap	Rawat Jalan
APBN	62,051,631,061	17,164,629,264
APBD	347,093,005,270	74,314,459,995
Total	409,144,636,332	91,479,089,259

Sebesar 81.73% dana kesehatan digunakan untuk rawat inap yaitu sebesar Rp 409,144 milyar, dan sisanya 18,27% untuk rawat jalan sebesar Rp 91,479 milyar. Untuk data rawat inap di Kabupaten Minahasa Selatan, 15,16% dari APBN (62,05 milyar), dan 84,83% dari APBD (84,83 milyar). Untuk rawat jalan, 18,76% atau 17,164 milyar dari dana APBD, dan sisanya 81,24% atau 74,31 milyar dari dana APBD Kabupaten Minahasa Selatan.

**Tabel 5.10. Distribusi Manfaat Belanja Kesehatan Rawat Inap Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Pasien (Orang)	Total Belanja Rawat Inap	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase Jumlah Pasien (%)
1 (< Rp 1,000,000)	12,668	99,891,869,276	28.78	17.44
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	11,541	65,051,624,772	18.74	15.89
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	16,572	80,589,213,812	23.22	22.81
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	18,814	73,496,504,136	21.17	25.89
5 (> Rp 6,000,000)	13,060	28,063,793,274	8.09	17.97
Total	72,655	347,093,005,270	100.00	100.00

Tabel di atas memperlihatkan persentase jumlah pasien pada kolom terakhir. Jika dikaitkan dengan persentase jumlah pasien, jumlah terbanyak pada kuantil keempat yaitu 25,89%, diikuti oleh kuantil 3 yaitu 22,81%, kuantil ke 5 yaitu 17,97%, dan kuantil 1 paling rendah yaitu 17,44%. Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok kuantil pertama menikmati manfaat

belanja kesehatan yang paling besar dibandingkan dengan kuantil lainnya yaitu sebesar 28.78% dari total belanja rawat inap di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Diikuti kuantil ketiga yaitu 23.22%, dan paling rendah pada kuantil kelima atau paling kaya yaitu 8.09%.

Dari tabel di atas terlihat bahwa secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja kesehatan rawat inap terbagi secara progresif diantara kelima kuantil. Semakin tinggi kuantil, semakin rendah manfaat yang diterima, terutama kuantil pertama yang memiliki manfaat tertinggi yaitu 28.78%. Kuantil kedua, keempat dan kelima menerima manfaat lebih kecil dari rata-rata yang diterima kuantil lainnya. Kecilnya manfaat yang lebih kecil dari rata-rata yang diterima oleh kelompok pendapatan tinggi dikarenakan pilihan dari sebagian rumah tangga pada kuantil kelima untuk berobat pada tempat kesehatan yang tidak dijangkau Jamkesmas (dipersepsikan memiliki kualitas lebih baik).

**Tabel 5.10. Distribusi Manfaat Belanja Kesehatan Rawat Jalan Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Pasien (Orang)	Total Belanja Rawat Jalan	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase Jumlah Pasien (%)
1 (< Rp 1,000,000)	24,460	19,176,678,091	25.80	17.87
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	22,755	15,824,508,237	21.29	16.62
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	27,211	18,563,104,726	24.98	19.88
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	37,042	17,194,225,690	23.14	27.06
5 (> Rp 6,000,000)	25,420	3,555,943,251	4.78	18.57
Total	136,888	74,314,459,995	100.00	100.00

*Data Diolah*

Tabel di atas memperlihatkan persentase jumlah pasien pada kolom terakhir. Jika dikaitkan dengan persentase jumlah pasien, jumlah terbanyak pada kuantil keempat yaitu 27.06%, diikuti oleh kuantil 3 yaitu 19.88%, kuantil ke 3 yaitu 19.88%, dan kuantil 2 paling rendah yaitu 16.62%. Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok kuantil pertama menikmati manfaat belanja kesehatan yang paling besar dibandingkan dengan kuantil lainnya yaitu sebesar

25.80% dari total belanja rawat jalan di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Akan tetapi, nilai manfaat di kuintil tersebut hampir sama dengan kuintil 2 hingga 4 berkisar antara 21.29% hingga 24.98%. Di sisi lain, kuintil kelima memberikan manfaat terendah yaitu 4.78%.

Dari data di atas terlihat bahwa secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja kesehatan rawat jalan terbagi secara progresif diantara kelima kuintil. Semakin tinggi kuintil, semakin rendah manfaat yang diterima, terutama kuintil pertama yang memiliki manfaat tertinggi yaitu 25.80%. Kuintil kelima menerima manfaat jauh lebih kecil dari rata-rata yang diterima kuintil lainnya. Kecilnya manfaat yang lebih kecil dari rata-rata yang diterima oleh kelompok pendapatan tinggi dikarenakan pilihan dari sebagian rumah tangga pada kuintil kelima untuk berobat pada tempat kesehatan yang tidak dijangkau Jamkesmas (dipersepsikan memiliki kualitas lebih baik).

**Tabel 5.13. Ringkasan Distribusi Manfaat yang Diterima oleh Setiap Kelompok Masyarakat atas Belanja Pemerintah pada Sektor Kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan Tahun 2015**

Kelompok Pendapatan	Perentase Manfaat (%)		
	Rawat Inap	Rawat Jalan	Total
1 (< Rp 1,000,000)	28.78	25.80	27.29
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	18.74	21.29	20.02
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	23.22	24.98	24.10
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	21.17	23.14	22.16
5 (> Rp 6,000,000)	8.09	4.78	6.44
Total	100.00	100.00	100.00

*Data Diolah*

Tabel di atas menunjukkan bahwa secara keseluruhan (Rawat Inap dan Rawat Jalan), kelompok masyarakat termiskin menikmati manfaat belanja kesehatan paling tinggi dibandingkan dengan kuintil ketiga, keempat, dan kelima, yakni pada kuintil pertama sebesar 27.29% dari total belanja kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan tahun 2015. Kuintil ketiga menerima manfaat belanja kesehatan sebesar 24.10%. Manfaat belanja kesehatan kuintil



keempat sebesar 22.16%. Kuantil kedua menerima manfaat belanja paling rendah kedua meskipun tidak terlalu berbeda jauh dengan kuantil 1-4 yaitu sebesar 20.02% sementara kuantil kelima menerima manfaat belanja terendah sebesar 6.44%.

Progresivitas program kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan dapat diketahui pada kurva konsentrasi yang terbentuk dari hasil perhitungan Benefit Incidence Analysis. Kurva tersebut merupakan gambaran dari distribusi kumulatif pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan khususnya pada subsidi kesehatan yang dihubungkan dengan distribusi kumulatifnya. Rincian kurva tersebut dapat dilihat pada Gambar 5.4. Pada gambar tersebut, progresivitas program kesehatan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan ditunjukkan dengan kurva konsentrasi yang berwarna orange yang dibandingkan dengan garis diagonal 45 derajat sebagai batas kesetaraan yang sempurna. Kebijakan subsidi kesehatan juga dapat dikatakan sebagai kebijakan yang pro-poor karena manfaat lebih banyak dirasakan oleh masyarakat golongan rendah.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja kesehatan mulai dari rawat jalan dan rawat inap secara progresif (garis orange di atas garis biru pada kurva lorens) diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan kesehatan ini. Seperti yang diketahui, pada tingkat kesehatan, pemerintah menyediakan bantuan Jamkesmas bagi masyarakat. Sebagian rumah tangga miskin dapat mengakses layanan kesehatan Jamkesmas di Kabupaten Minahasa Selatan. Hal ini menjadi prestasi bagi pemerintah kabupaten Minahasa Selatan agar dapat mengupayakan lebih banyak masyarakat khususnya dari kelompok pendapatan terendah yang dapat mengakses layanan kesehatan Jamkesmas

Layanan yang telah efektif adalah layanan yang memiliki nilai peningkatan Benefit Incidence pada kelompok termiskin dan distribusi pendapatan menerima layanan relatif merata. Jenis layanan rawat inap di Kabupaten Minahasa Selatan cukup efektif karena tidak terdapat

ketimpangan atau mendekati timpang pendapatan penerima layanan tersebut. Program Jamkesmas untuk semua tingkatan cukup efektif di Kabupaten Minahasa Selatan pada kelompok termiskin. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mensukseskan pelaksanaan program JKN sebagai pengganti Jamkesmas, yaitu partisipasi dalam keikutsertaan anggota BPJS, partisipasi memberikan informasi akurat tentang keluarga miskin, dan partisipasi dalam pengawasan pelaksanaan program. Pemerintah memiliki keterbatasan dalam penyediaan dana kesehatan, sehingga melalui BPJS masyarakat dapat membantu pemerintah dalam hal penyediaan dana dan mewujudkan masyarakat Minahasa Selatan yang memiliki jaminan kesehatan.

#### **5.4.4. Hasil Benefit Incidence Analysis di Kota Tomohon**

##### **5.4.4.1. BIA Pendidikan Kota Tomohon**

Ketersediaan fasilitas pendidikan baik sarana maupun prasarana akan sangat menunjang dalam meningkatkan mutu pendidikan. Berikut ini tersaji data fasilitas pendidikan di Kota Tomohon:

**Tabel 5.14. Data Pendidikan di Kota Tomohon**

Tingkat Pendidikan	Jumlah Sekolah	
	2014	2015
Pra Sekolah	679	700
Sekolah Dasar	832	841
Sekolah Menengah Pertama	891	897
Sekolah Menengah Atas	106	115
Perguruan Tinggi	9	9

*Data Diknas*

Pada tahun ajaran 2014/2015 ditingkat Pra Sekolah jumlah sekolah bertambah sebanyak 21 unit atau mengalami peningkatan sebesar 3.09%. Di tingkat Sekolah Dasar (SD) jumlah sekolah bertambah sebanyak 9 unit (1.08%) dari 832 unit pada tahun sebelumnya menjadi 841 unit. Di tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP) juga terjadi peningkatan jumlah sekolah sebesar 0.67%. Untuk tingkat Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA), jumlah sekolah bertambah 9 buah menjadi sebanyak 115 unit. Pada tahun 2015 jumlah perguruan tinggi masih sama dengan tahun 2014 yaitu sebanyak 9 buah.

Belanja pendidikan per murid dihitung dengan cara belanja pendidikan yang dikeluarkan oleh pemerintah Kota Tomohon Tahun 2015 dibagi dengan total pengguna layanan pendidikan di Kota Tomohon Tahun 2015. Belanja pendidikan merupakan suatu bentuk pengeluaran yang dilakukan oleh pemerintah untuk pendidikan. Belanja pendidikan dalam penelitian ini dihitung dari dana yang dikeluarkan pemerintah untuk sekolah negeri saja. Sementara total pengguna layanan pendidikan adalah jumlah penduduk yang menggunakan belanja pendidikan, dalam hal ini adalah anggota rumah tangga yang masih menempuh pendidikan di sekolah negeri.

Dana yang dikeluarkan pemerintah Kota Tomohon Tahun 2015 untuk sektor pendidikan berasal dari dua sumber, yaitu pemerintah pusat yang dituangkan dalam APBN, dan pemerintah daerah Kota yang dituangkan dalam APBD. Pemerintah pusat mengalokasikan dana pendidikan dalam program BOS yang disalurkan kepada seluruh murid sekolah negeri tingkat SD dan SMP. Sementara pemerintah daerah mengalokasikan dana pendidikan dalam

wajib belajar pendidikan dasar, program pendidikan menengah dan sub unit SD negeri, SMP negeri serta SMA/K negeri.

**Tabel 5.15. Dana Pendidikan untuk Setiap Satuan Pendidikan di Kab. Tomohon Tahun 2015**

Belanja	SD Negeri	SMP Negeri	SMA Negeri	Keseluruhan
APBN	99,155,163,479	28,473,438,920	0	127,628,602,399
APBD	575,903,942,822	130,211,895,337	54,868,217,917	760,984,056,076
Total	675,059,106,301	158,685,334,257	54,868,217,917	888,612,658,475

Sumber : APBD

Tabel 5.15 menjelaskan alokasi dana pendidikan di Kota Tomohon tahun 2015. Kota Tomohon mendapat bantuan operasional dari pemerintah pusat sebesar Rp 99.155.163.79 untuk SD negeri. Sementara untuk SMP Negeri sebesar Rp 28.473.438.920. Sehingga total bantuan operasional yang dikeluarkan pemerintah pusat untuk Kota Tomohon di tahun 2015 adalah sebesar Rp 127.628.602.399. Sementara itu, Kota Tomohon sendiri mengalokasikan dana pendidikan yang diambil dari APBD sebesar Rp 760.984.056.076.. Dana pendidikan untuk tingkat SD Negeri ada sebesar Rp 575.903.942.822. Dana pendidikan untuk tingkat SMP Negeri sebesar Rp 130.211.895.337. Dana pendidikan untuk tingkat SMA/SMK Negeri sebesar Rp 54.868.217.917. Rincian dana pendidikan untuk masing-masing satuan pendidikan tersaji pada Tabel 5.16.

**Tabel 5.16. Rincian APBD Dana Pendidikan di Kota Tomohon Tahun 2015**

No	Pendidikan	Program	Keterangan	Jumlah
1	SD Negeri	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar	Pembangunan perpustakaan SD/MI	342,068,245
			Penyediaan Buku Pelajaran SD	367,207,805
			Pengadaan Sarana Peningkatan Mutu	109,675,104,301
		Sub unit SD Negeri	Gaji Pegawai	465,519,562,472
		<b>Total</b>		<b>575,903,942,822</b>

No	Pendidikan	Program	Keterangan	Jumlah
2	SMP Negeri	Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar	Pengadaan alat praktik dan peraga siswa SMP	443,661,572
			Pengadaan Sarana Peningkatan Mutu Pendidikan SMP	15,602,380,222
			Pengembangan Sekolah Bertaraf Internasional	402,082,142
			Penyelenggaraan Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun di SMP	398,250,974
		Sub unit SMP Negeri	Gaji Pegawai	111,641,470,152
			Administrasi Perkantoran	1,496,070,312
			Peningkatan Sarpras Aparatur	227,979,962
		<b>Total</b>		<b>130,211,895,337</b>
3	SMA/SMK Negeri	Program Pendidikan Menengah	Penambahan Ruang Kelas SMA/SMK	441,762,241
			Pembangunan Perpustakaan Sekolah	171,078,926
			Penggandaan bukubuku dan Alat Tulis Siswa SMA	60,242,101
			Pengadaan Alat Praktik dan Peraga Siswa SMA/SMK	1,126,550,193
			Rehabilitasi Sedang/Berat Ruang Kelas SMA/SMK	219,697,265
			Pembinaan Minat, Bakat, dan kreativitas Siswa SMA/SMK	299,491,245
			Pengembangan Kantin Kejujuran SMA/SMK	37,034,079
			Peningkatan Kerjasama dengan Dunia Usaha dan Industri pada SMK	338,789,733
			Penyelenggaraan Sekolah Standar Nasional/Internasional pada SMK	485,489,304

No	Pendidikan	Program	Keterangan	Jumlah
			Pembangunan Laboratorium dan Ruang Praktikum pada SMK	172,208,466
		Sub unit SMA Negeri	Gaji Pegawai	32,434,730,303
			Administrasi Perkantoran	683,808,542
			Peningkatan Sarana dan Prasarana Aparatur	71,492,437
		Sub unit SMK Negeri	Gaji Pegawai	17,801,474,076
			Administrasi Perkantoran	469,563,818
			Peningkatan Sarpras Aparatur	54,805,190
		<b>Total</b>		<b>54,868,217,917</b>

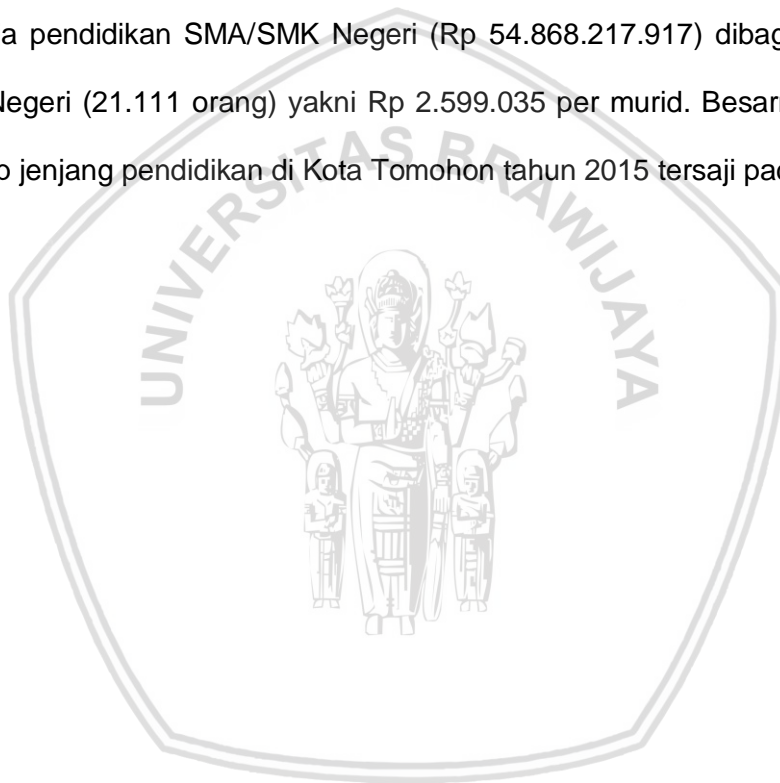
Total dana pendidikan terbesar berada di tingkat SD Negeri dan yang terkecil berada di tingkat SMA/K Negeri. Hal ini dikarenakan, tingkat pendidikan dasar merupakan prioritas utama dalam bidang pendidikan sehingga memperoleh perhatian serius pemerintah yang diwujudkan dengan program-program yang mendukung.

Pengguna layanan publik merupakan pihak yang paling diuntungkan atas layanan tersebut, seperti murid di sekolah dasar. Walaupun guru sebagai penerima belanja pendidikan yang paling besar dalam bentuk gaji dan tunjangan yang lain tetapi mereka bukan merupakan kelompok utama yang mendapatkan keuntungan dari belanja pendidikan. Pengguna layanan pendidikan adalah jumlah penduduk yang menggunakan belanja pendidikan, dalam hal ini adalah anggota rumah tangga yang masih menempuh pendidikan di sekolah negeri.

Pada tahun ajaran 2014/2015 ada sebanyak 145.495 murid yang bersekolah di SD negeri, sementara yang bersekolah di SMP negeri ada sebanyak 47.746 murid. Pada tingkat SMA/K, sebanyak 21.111 murid belajar di SMA/K Negeri (Tabel 5.17). Belanja pendidikan per murid dihitung dari total belanja pendidikan per tingkat pendidikan dibagi dengan jumlah



pengguna layanan pendidikan tiap satuan pendidikan. Oleh karena itu, rata-rata belanja pendidikan per murid SD Negeri di Kota Tomohon dapat dihitung dari total belanja SD Negeri (Rp 675.059.106.301) dibagi dengan jumlah murid SD Negeri di Kota Tomohon (145.495 orang) yakni Rp 4.639.741 per murid. Rata-rata belanja pendidikan per murid SMP Negeri di Kota Tomohon dihitung dari total belanja pendidikan SMP Negeri (Rp 158.685.334.257) dibagi dengan jumlah murid SMP Negeri di Kota Tomohon (47.746 orang) yakni Rp 3.323.531 per murid. Sedangkan rata-rata belanja pendidikan per murid SMA/SMK Negeri di Kota Tomohon adalah total belanja pendidikan SMA/SMK Negeri (Rp 54.868.217.917) dibagi dengan jumlah murid SMA/SMK Negeri (21.111 orang) yakni Rp 2.599.035 per murid. Besarnya belanja rata-rata pendidikan tiap jenjang pendidikan di Kota Tomohon tahun 2015 tersaji pada Tabel 5.17.



**Tabel 5.17. Belanja Pendidikan Per Murid di Kota Tomohon Tahun 2015**

<b>Belanja</b>	<b>Total Belanja Pendidikan (Rp)</b>	<b>Jumlah Murid (Orang)</b>	<b>Belanja Per Murid (Rp)</b>
SD Negeri	675,059,106,301	145,495	4,639,741
SMP Negeri	158,685,334,257	47,746	3,323,531
SMA Negeri	54,868,217,917	21,111	2,599,035
Keseluruhan	888,612,658,475	214,352	4,145,577

Sumber :Diknas

Tabel 5.17 menunjukkan belanja pendidikan rata-rata per murid SD lebih tinggi dibandingkan dengan belanja pendidikan rata-rata per murid SMP Negeri. Belanja pendidikan rata-rata per murid paling kecil ada pada jenjang pendidikan SMA/SMK Negeri. Kecilnya belanja pendidikan rata-rata per murid SMA/SMK kemungkinan disebabkan dengan tidak dimasukkan belanja pendidikan yang berasal dari APBN (pemerintah pusat) sehingga belanja pendidikan untuk murid SMA/SMK hanya diperoleh dari APBD Kota Tomohon.

Peringkat populasi pengguna layanan pendidikan diurutkan dari rumah tangga termiskin sampai rumah tangga terkaya dengan menggunakan ukuran kesejahteraan. Ukuran kesejahteraan bisa berasal dari pendapatan rumah tangga maupun pengeluaran rumah tangga. Dalam penelitian ini menggunakan ukuran kesejahteraan yang berasal dari pengeluaran rumah tangga. Peringkat pengguna layanan pendidikan dideskripsikan dalam lima kelompok pendapatan.

Profil tiap kuantil menurut jumlah rumah tangga, jumlah individu, dan pendapatan rata-rata rumah tangga per bulan tersaji pada Tabel 5.18.

**Tabel 5.18. Profil kuantil menurut tingkat pendapatan rumah tangga yang memiliki ART Usia Sekolah di Kota Tomohon berdasarkan data susenas tahun 2015**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Individu (Orang)	Pendapatan Rata-rata (Rp per bulan)
1 (< Rp 1,000,000)	35,669	849,004
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	47,745	1,041,044
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	39,919	2,198,359
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	42,598	4,926,810
5 (> Rp 6,000,000)	48,421	10,194,133
Total	214,352	

*Data Diolah*

Tabel 5.18 menunjukkan bahwa jumlah individu cenderung hampir merata dari kuantil termiskin ke kuantil terkaya. Dari pendapatan rata-rata kuantil 1 Rp 849.0004 sebesar 30.973 orang (terkecil), di sisi lain pada kuantil 5 pendapatan rata-rata sebesar Rp 10.194.133 dengan jumlah individu mencapai 38.938 orang (terbesar).

Jumlah partisipasi sekolah di tiap level pendidikan dalam setiap kelompok digunakan untuk menentukan manfaat dari belanja pendidikan yang dilakukan pemerintah. Hal ini penting untuk mengetahui apakah belanja pendidikan pemerintah sudah tepat sasaran atau belum. Data jumlah partisipasi sekolah tiap kelompok pendidikan tersaji pada Tabel 5.19.

**Tabel 5.19. Persentase Anggota Rumah Tangga Usia Sekolah Tiap Kelompok Pendapatan di Kota Tomohon Tahun 2015 Kelompok Usia Sekolah**

Kelompok Pendapatan	Anggota RT Usia Sekolah (%)			
	7-12 thn	13-15 thn	16-18 thn	Total
1 (< Rp 1,000,000)	16.85	19.08	9.70	16.64
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	25.80	15.41	13.52	22.27
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	16.21	26.21	18.05	18.62
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	17.74	23.52	26.32	19.87
5 (> Rp 6,000,000)	23.40	15.77	32.40	22.59
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

Berdasarkan tabel diatas dapat diketahui kuantil kedua mempunyai potensi paling tinggi mendapatkan manfaat belanja pendidikan secara umum karena persentase penduduk usia 7 – 12 tahun yang dimilikinya paling besar dibandingkan dengan keempat kuantil lainnya. Sebaliknya potensi kelompok termiskin untuk mendapatkan manfaat belanja pendidikan merupakan yang paling kecil yaitu hanya 16.85%.

Sementara itu, potensi manfaat belanja pendidikan pada kelompok usia SMP Negeri yang paling tinggi berdasarkan angka persentase penduduk usia 13 – 15 tahun yang berada di kuantil ketiga yakni 24.89%. Potensi paling kecil mendapatkan belanja SMP Negeri yakni kuantil kedua yang hanya mempunyai 15.41% dari total penduduk usia 13 – 15 tahun. Potensi mendapatkan belanja pendidikan pada SMA Negeri meningkat dari kuantil pertama ke kuantil kelima yang berarti kelompok terkaya memiliki potensi paling tinggi mendapatkan manfaat belanja SMA/SMK Negeri dan sebaliknya kelompok termiskin memiliki potensi manfaat belanja pendidikan paling rendah.

Distribusi manfaat belanja pendidikan dihitung dengan cara membandingkan belanja pendidikan tiap kelompok dengan total belanja pendidikan di semua kelompok pendapatan. Perhitungan distribusi manfaat belanja pendidikan untuk tiap jenjang pendidikan dapat dijelaskan sebagai berikut.

**Tabel 5.20. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Menurut Kelompok Pendapatan**

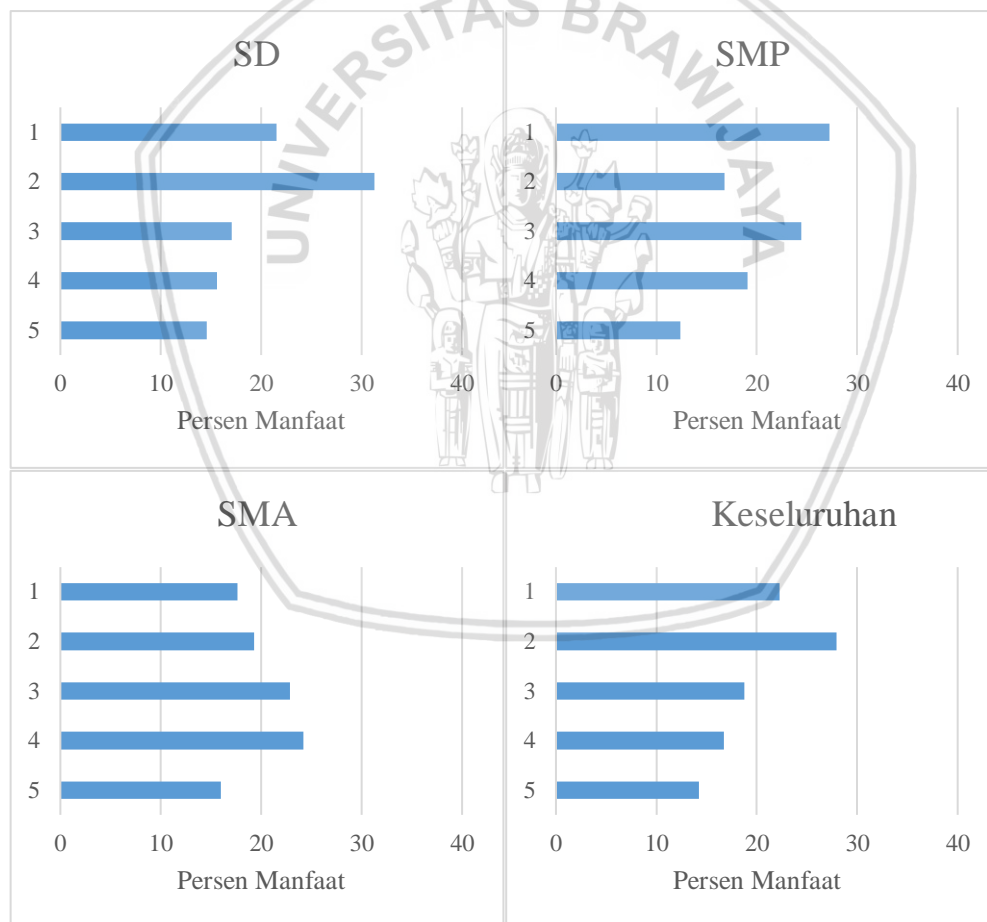
Kelompok Pendapatan	Jumlah Murid (Orang)	Nilai Belanja Pendidikan (Rp)	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase ART Usia 7-18 thn (%)
1 (< Rp 1,000,000)	35,669	198,083,768,983	22.29	16.64
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	47,745	248,335,436,454	27.95	22.27
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	39,919	166,618,606,057	18.75	18.62
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	42,598	148,850,374,064	16.75	19.87
5 (> Rp 6,000,000)	48,421	126,724,472,917	14.26	22.59
Total	214,352	888,612,658,475	100.00	100.00

Data Diolah

Penentuan besarnya manfaat belanja SD Negeri dihitung berdasarkan persentase anggota rumah tangga yang bersekolah di SD Negeri. Semakin banyak anggota rumah tangga yang bersekolah di SD Negeri maka semakin besar manfaat belanja yang diterimanya. Jumlah manfaat belanja SD Negeri yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan persentase manfaat riil yang diterima tersaji pada tabel di bawah ini.

**Tabel 5.21. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Pada SD Negeri Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Murid (Orang)	Total Belanja Pendidikan SD	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase ART Usia 7-12 thn (%)
1 (< Rp 1,000,000)	24,510	145,230,713,765	21.51	16.85
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	37,532	211,080,746,463	31.27	25.80
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	23,592	115,251,877,390	17.07	16.21
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	25,812	105,255,996,279	15.59	17.74
5 (> Rp 6,000,000)	34,049	98,239,772,403	14.55	23.40
Total	145,495	675,059,106,301	100.00	100.00

*Data Diolah***Gambar 5.x Benefit Incidence Pelayanan Pendidikan di Kota Tomohon**



Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok kuantil kedua menikmati manfaat belanja yang paling besar dibandingkan dengan kuantil lainnya yaitu sebesar 31.27% dari total belanja SD Negeri di Kota Tomohon tahun 2015. Diikuti kuantil pertama yaitu 21.51%, dan paling rendah pada kuantil kelima atau paling kaya yaitu 14.55%.

Manfaat yang diterima oleh kuantil pertama dan kedua lebih besar dibandingkan dengan potensi yang mereka miliki. Persentase jumlah individu usia 7 – 12 tahun kuantil pertama sebesar 16.85% dan manfaat maksimal yang diterima juga tinggi yaitu sebesar 21.51% (tertinggi kedua). Sementara persentase jumlah individu kuantil kedua sebesar 25.80% dan terlihat manfaat maksimal yang diterima juga paling tinggi yaitu sebesar 31.27%. Kelompok pertama dan kedua yang merupakan kelompok dengan pendapatan terendah dibandingkan dengan kelompok lainnya dapat menerima manfaat belanja SD Negeri lebih besar daripada potensi yang dimilikinya dikarenakan beberapa murid SD Negeri dari kuantil pertama dan kedua berusia kurang dari 7 tahun atau lebih dari 12 tahun berdasarkan data Susenas tahun 2015. Manfaat yang diterima kuantil ketiga, keempat dan kelima lebih kecil dibandingkan dengan persentase individu usia sekolah 7 -12 tahun yang dimiliki oleh kuantil ketiga, keempat dan kelima. Hal ini dikarenakan ada rumah tangga di kuantil ini yang menyekolahkan anaknya ke SD swasta. Dengan tingkat pendapatan tinggi, rumah tangga kuantil ketiga, keempat dan kelima mampu membiayai anaknya belajar di SD swasta yang biaya pendidikannya lebih mahal dibandingkan dengan SD negeri.

Dari tabel di atas terlihat bahwa secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan SD Negeri terbagi secara progresif diantara kelima kuantil. Semakin tinggi kuantil, semakin rendah manfaat yang diterima, terutama kuantil kedua yang memiliki manfaat tertinggi yaitu 31.27%. Kuantil ketiga sampai kelima yang menerima manfaat lebih kecil dari rata-rata yang diterima kuantil lainnya. Kecilnya manfaat yang lebih kecil dari rata-rata yang

diterima oleh kelompok pendapatan tinggi dikarenakan pilihan dari sebagian rumah tangga pada kuantil kelima untuk menyekolahkan anaknya di SD Swasta dibandingkan dengan SD Negeri.

Penentuan besarnya manfaat belanja SMP Negeri dihitung berdasarkan persentase anggota rumah tangga yang bersekolah di SMP Negeri. Semakin banyak anggota rumah tangga yang bersekolah di SMP Negeri maka semakin besar manfaat belanja yang diterimanya. Jumlah manfaat belanja SMP Negeri yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan persentase manfaat riil yang diterima tersaji pada tabel di bawah ini.

**Tabel 5.22. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Pada SMP Negeri Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Murid (Orang)	Total Belanja Pendidikan SMP	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase ART Usia 13-15 thn (%)
1 (< Rp 1,000,000)	9,112	43,183,265,878	27.21	19.08
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	7,358	26,662,666,064	16.80	15.41
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	12,516	38,819,896,300	24.46	26.21
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	11,229	30,312,164,244	19.10	23.52
5 (> Rp 6,000,000)	7,531	19,707,341,772	12.42	15.77
Total	47,746	158,685,334,257	100.00	100.00

*Data Diolah*

Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok masyarakat termiskin menikmati manfaat paling tinggi sebesar 27.21% dari total belanja SMP Negeri di Kota Tomohon tahun 2015. Kuantil kedua menerima manfaat yakni sebesar 16.80%. Manfaat belanja pendidikan kuantil ketiga yakni sebesar 24.46%. Kuantil keempat menerima manfaat belanja 19.10% sementara kuantil kelima menerima manfaat belanja paling kecil sebesar 12.42%.

Persentase jumlah individu usia 13 – 15 tahun kuantil pertama sebesar 19.08% memiliki persentase manfaat yang lebih tinggi, yakni sebesar 27.21%. Sementara persentase jumlah individu kuantil kedua sebesar 15.41% memiliki persentase manfaat yang lebih tinggi, yakni

sebesar 16.80%. Persentase jumlah individu usia 13 – 15 tahun kuantil ketiga sebesar 26.21% memiliki persentase manfaat yang cenderung hampir sama, yakni sebesar 24.46%. Persentase jumlah individu usia SMP di kuantil keempat sebesar 23.52% akan tetapi memiliki persentase manfaat sebesar 19.10%. Sementara persentase jumlah individu usia 13 – 15 tahun di kuantil kelima sebesar 15.77% memiliki persentase manfaat yang lebih rendah, yakni sebesar 12.42%.

Setiap kelompok kuantil usia 13 – 15 tahun dapat menerima manfaat belanja SMP Negeri lebih besar daripada potensi yang dimilikinya dikarenakan beberapa murid SMP Negeri berusia kurang dari 13 tahun atau lebih dari 15 tahun berdasarkan data Susenas tahun 2015. Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan SMP Negeri terbagi secara progresif diantara kelima kuantil. Hanya kuantil kedua dan kelima saja yang menerima manfaat lebih kecil dari rata-rata yang diterima kuantil lainnya.

Penentuan besarnya manfaat belanja SMA/K Negeri dihitung berdasarkan persentase anggota rumah tangga yang bersekolah di SMA/K Negeri. Semakin banyak anggota rumah tangga yang bersekolah di SMA/K Negeri maka semakin besar manfaat belanja yang diterimanya. Jumlah manfaat belanja SMA/K Negeri yang diterima oleh masing-masing kelompok pendapatan dan persentase manfaat riil yang diterima tersaji pada tabel di bawah ini.

**Tabel 5.23. Distribusi Manfaat Belanja Pendidikan Pada SMA/K Negeri Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Murid (Orang)	Total Belanja Pendidikan SMA	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase ART Usia 16-18 thn (%)
1 (< Rp 1,000,000)	2,047	9,669,789,340	17.62	9.70
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	2,855	10,592,023,927	19.30	13.52
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	3,811	12,546,832,367	22.87	18.05
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	5,557	13,282,213,540	24.21	26.32
5 (> Rp 6,000,000)	6,841	8,777,358,743	16.00	32.40
Total	21,111	54,868,217,917	100.00	100.00

*Data Diolah*

Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok masyarakat menengah (kuantil 3, 4) menikmati manfaat belanja pendidikan paling tinggi dibandingkan dengan kuantil pertama kedua (termiskin), dan kelima (terkaya), yakni pada kuantil keempat sebesar 24.21% dan kuantil ketiga sebesar 22.87% dari total belanja SMA/K Negeri di Kota Tomohon tahun 2015. Kuantil kedua menerima manfaat belanja pendidikan sebesar 19.30%. Manfaat belanja pendidikan kuantil pertama sebesar 17.62%. Kuantil kelima yaitu sebesar 16.00%.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan SMA/K Negeri secara merata diantara kelima kuantil. Ringkasan distribusi manfaat yang diterima oleh setiap kelompok masyarakat atas belanja pemerintah pada sektor pendidikan di Kota Tomohon Tahun 2015 tersaji pada Tabel 5.24 sebagai berikut:

**Tabel 5.24. Ringkasan Distribusi Manfaat yang Diterima oleh Setiap Kelompok Masyarakat atas Belanja Pemerintah pada Sektor Pendidikan di Kota Tomohon Tahun 2015**

Kelompok Pendapatan	Perentase Manfaat (%)			
	SD	SMP	SMA	Total
1 (< Rp 1,000,000)	21.51	27.21	17.62	22.29
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	31.27	16.80	19.30	27.95
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	17.07	24.46	22.87	18.75
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	15.59	19.10	24.21	16.75
5 (> Rp 6,000,000)	14.55	12.42	16.00	14.26
Total	100.00	100.00	100.00	100.00

*Data Diolah*

Tabel di atas menunjukkan bahwa secara keseluruhan (SD, SMP, SMA/K), kelompok masyarakat termiskin menikmati manfaat belanja pendidikan paling tinggi dibandingkan dengan kuantil ketiga, keempat, dan kelima, yakni pada kuantil pertama sebesar 22.29% dari total belanja SMA/K Negeri di Kota Tomohon tahun 2015. Kuantil kedua menerima manfaat belanja

pendidikan sebesar 27.95%. Manfaat belanja pendidikan kuantil ketiga sebesar 18.75%. Kuantil keempat menerima manfaat belanja paling rendah kedua meskipun tidak terlalu berbeda jauh dengan kuantil kelima yaitu sebesar 16.75% sementara kuantil kelima menerima manfaat belanja sebesar 14.26%.

Progresivitas program pendidikan di Kota Tomohon dapat diketahui pada kurva konsentrasi yang terbentuk dari hasil perhitungan Benefit Incidence Analysis. Kurva tersebut merupakan gambaran dari distribusi kumulatif pengeluaran pemerintah pada sektor pendidikan khususnya pada subsidi pendidikan yang dihubungkan dengan distribusi kumulatifnya. Rincian kurva tersebut dapat dilihat pada Gambar 5.8. Pada gambar tersebut, progresivitas program pendidikan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Tomohon ditunjukkan dengan kurva konsentrasi yang berwarna orange yang dibandingkan dengan garis diagonal 45 derajat sebagai batas kesetaraan yang sempurna. Kebijakan subsidi pendidikan juga dapat dikatakan sebagai kebijakan yang pro-poor karena manfaat lebih banyak dirasakan oleh masyarakat golongan rendah.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan mulai dari SD hingga SMA Negeri secara progresif (garis orange di atas garis biru pada kurva lorens) diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan pendidikan ini. Seperti yang diketahui, pada tingkat SD-SMA, pemerintah menyediakan bantuan BOS bagi siswa. Sebagian rumah tangga miskin dapat mengakses layanan pendidikan SD-SMA di Kota Tomohon. Hal ini menjadi prestasi bagi pemerintah Kota Tomohon agar dapat mengupayakan lebih banyak individu usia 7 – 18 tahun khususnya dari kelompok pendapatan terendah yang dapat mengakses layanan pendidikan mulai dari SD hingga SMA/K negeri.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pendidikan 7-18 lebih bersifat progresif. Sebagian besar belanja pendidikan dasar, menengah, hingga atas tersubsidikan kepada



kelompok miskin. Kelompok masyarakat dengan pendapatan tinggi hanya menikmati 31.01% belanja pendidikan yang diberikan pemerintah (14.26% dinikmati kelompok pendapatan kelima dan 16.75% dinikmati oleh kelompok pendapatan keempat). Hasil penelitian ini sejalan dengan hasil penelitian Lanjouw, *et. al.* (2001) yang juga menyimpulkan bahwa belanja pendidikan sekolah dasar diterima paling tinggi oleh kelompok termiskin sementara belanja pendidikan menengah diterima paling tinggi oleh kelompok tertinggi. Lanjouw, *et. al.* (2001) melakukan analisis BIA pada subsidi pendidikan dan kesehatan di Indonesia dengan menggunakan data Susenas 1998. Hasil penelitian Lanjouw, *et. al.* (2001) tersebut menunjukkan bahwa belanja pendidikan dasar lebih bersifat progresif dan belanja pendidikan menengah bersifat regresif.

Hasil penelitian menunjukkan kelompok pendapatan pertama memperoleh distribusi manfaat sebesar 22.29%, artinya kelompok pendapatan pertama memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 22.29% dari pemerintah Kota Tomohon. Kelompok pendapatan kedua memperoleh distribusi manfaat sebesar 27.95%, artinya kelompok pendapatan kedua memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 27.95% dari pemerintah Kota Tomohon. Kelompok pendapatan ketiga memperoleh distribusi manfaat sebesar 18.75%, artinya kelompok pendapatan kedua memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 18.75% dari pemerintah Kota Tomohon. Kelompok pendapatan keempat memperoleh distribusi manfaat sebesar 16.75%, artinya kelompok pendapatan keempat memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 16.75% dari pemerintah Kota Tomohon. Sementara kelompok pendapatan kelima memperoleh distribusi manfaat sebesar 14.26%, artinya kelompok pendapatan kedua memperoleh manfaat dana pendidikan sebesar 14.26% dari pemerintah Kota Tomohon.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa manfaat belanja pendidikan di Kota Tomohon tahun 2015 dinikmati paling besar oleh kelompok pendapatan pertama dan kedua. Kelompok pendapatan yang memperoleh manfaat belanja pendidikan paling besar berikutnya adalah kelompok pendapatan ketiga. Maka dapat disimpulkan bahwa manfaat belanja pendidikan di Kota Tomohon bersifat progresif dimana sebagian belanja pendidikan



tersubsidikan kepada kelompok miskin akan, dan sedikit digunakan kelompok kaya. Pada tingkat pendidikan SD, manfaat belanja pendidikan memiliki besaran progresif pada tiap kelompok pendapatan sehingga dapat disimpulkan bahwa distribusi manfaat belanja pendidikan di tingkat SD bersifat progresif. Demikian pada tingkat pendidikan SMP dan SMA/K sederajat, manfaat belanja pendidikan lebih banyak digunakan oleh kelompok pendapatan termiskin dibandingkan dengan kelompok pendapatan terkaya sehingga dapat disimpulkan distribusi manfaat belanja di dua tingkat pendidikan ini bersifat progresif.

#### 5.4.4.2. BIA Kesehatan Kota Tomohon

Ketersediaan fasilitas kesehatan baik sarana maupun prasarana akan sangat menunjang dalam meningkatkan mutu kesehatan. Berikut ini tersaji data fasilitas kesehatan di Kota Tomohon:

**Tabel 5.3. Data Kesehatan di Kota Tomohon**

Jenis Kesehatan	Jumlah Fasilitas	
	2014	2015
Rumah Sakit	6	7
Puskesmas	22	22
Pustu	108	99
Posyandu	221	216
Jenis Tenaga Kesehatan	Jumlah Tenaga Kesehatan	
	2014	2015
Tenaga Medis	100	92
Tenaga Keperawatan	512	541
Tenaga Kebidanan	157	153
Tenaga Kefarmasian	20	25
Tenaga Kesehatan Lainnya	56	70

*Data Dinas Kesehatan*

Pada Tahun 2014 ke 2015, tidak ada perubahan signifikan pada jumlah fasilitas kesehatan di Kota Tomohon, yaitu 7 rumah sakit, 22 Puskesmas, 99 Pusat Terpadu (Klinik/Balai Kesehatan), dan 216 Posyandu. Berkaitan dengan jumlah tenaga kesehatan, terdapat peningkatan jumlah dari tahun 2014 ke tahun 2015. Tenaga Medis dari 100 orang

turun menjadi 92 orang, tenaga keperawatan dari 512 menjadi 541 orang, tenaga kebidanan dari 157 turun menjadi 153 orang, tenaga kefarmasian dari 20 menjadi 25 orang, dan tenaga kesehatan lainnya dari 56 menjadi 70 orang.

**Tabel 5.3. Data Pengguna Kesehatan di Kota Tomohon**

Tempat/Cara Berobat	Persentase Kunjungan	
	2014	2015
Rumah Sakit Pemerintah	0.71	0.74
Rumah Sakit Swasta	8.24	8.54
Praktek Dokter	22.5	21.74
Puskesmas	51.16	51.68
Praktek Nakes	13.46	13.67
Lainnya	3.93	3.62

*Data Dinas Kesehatan*

Persentase kunjungan fasilitas kesehatan di Kotauapten Tomohon Tahun 2015, sebanyak 21.74% masyarakat mengunjungi Praktek Dokter baik itu Dokter Umum maupun Dokter Spesialis yang tidak seluruhnya fasilitas tersebut menggunakan Jamkesmas. Hanya sebesar 0.74% masyarakat yang mengunjungi Rumah Sakit Pemerintah yang menggunakan Jamkesmas, 51.68% menggunakan Puskesmas. 38,56% masyarakat mengunjungi praktek tenaga kesehatan (Nakes), yang terbesar dibandingkan tempat lainnya.

Dana yang dikeluarkan pemerintah Kota Tomohon Tahun 2015 untuk sektor kesehatan berasal dari dua sumber, yaitu pemerintah pusat yang dituangkan dalam APBN, dan pemerintah daerah kota yang dituangkan dalam APBD. Pemerintah pusat mengalokasikan dana kesehatan dalam program Jamkesmas yang disalurkan kepada belanja pegawai. Sementara pemerintah daerah mengalokasikan dana kesehatan dalam program Rawat Inap dan Rawat Jalan.

**Tabel 5.4. Dana Kesehatan untuk Setiap Satuan Kesehatan di Kota. Tomohon Tahun 2015**

Belanja	Rawat Inap	Rawat Jalan
APBN	44,364,389,522	8,326,300,847
APBD	308,801,104,891	67,291,919,124
Total	353,165,494,413	75,618,219,971

## Data Dinas Kesehatan

Sebesar 82.36% dana kesehatan digunakan untuk rawat inap yaitu sebesar Rp 353 milyar, dan sisanya 17.63% untuk rawat jalan sebesar Rp 75,61 milyar. Untuk data rawat inap di Kota Tomohon, 15,16% dari APBN (62,05 milyar), dan 84,83% dari APBD (84,83 milyar). Untuk rawat jalan, 18,76% atau 17,164 milyar dari dana APBD, dan sisanya 81,24% atau 74,31 milyar dari dana APBD Kota Tomohon.

**Tabel 5.10. Distribusi Manfaat Belanja Kesehatan Rawat Inap Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Pasien (Orang)	Total Belanja Rawat Inap	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase Jumlah Pasien (%)
1 (< Rp 1,000,000)	16,191	97,149,321,947	31.46	17.10
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	14,190	54,473,009,523	17.64	14.98
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	22,333	71,287,626,299	23.09	23.58
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	25,633	66,869,023,894	21.65	27.07
5 (> Rp 6,000,000)	16,352	19,022,123,228	6.16	17.27
Total	94,698	308,801,104,891	100.00	100.00

Data Diolah

Tabel di atas memperlihatkan persentase jumlah pasien pada kolom terakhir. Jika dikaitkan dengan persentase jumlah pasien, jumlah terbanyak pada kuantil keempat yaitu 27.07%, diikuti oleh kuantil 3 yaitu 23.58%, kuintil ke 5 yaitu 17.27%, dan kuintil 2 paling rendah yaitu 14,98%. Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok kuantil pertama menikmati manfaat belanja kesehatan yang paling besar dibandingkan dengan kuantil lainnya yaitu sebesar 31.46% dari total belanja rawat inap di Kota Tomohon tahun 2015. Diikuti kuantil ketiga yaitu 23.09%, dan paling rendah pada kuantil kelima atau paling kaya yaitu 6.16%.

Dari data di atas terlihat bahwa secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja kesehatan rawat inap terbagi secara progresif diantara kelima kuantil. Semakin tinggi kuantil, semakin rendah manfaat yang diterima, terutama kuantil pertama yang memiliki

manfaat tertinggi yaitu 31.46%. Kuantil kedua, keempat dan kelima menerima manfaat lebih kecil dari rata-rata yang diterima kuantil lainnya. Kecilnya manfaat yang lebih kecil dari rata-rata yang diterima oleh kelompok pendapatan tinggi dikarenakan pilihan dari sebagian rumah tangga pada kuantil kelima untuk berobat pada tempat kesehatan yang tidak dijangkau Jamkesmas (dipersepsikan memiliki kualitas lebih baik).

**Tabel 5.10. Distribusi Manfaat Belanja Kesehatan Rawat Jalan Menurut Kelompok Pendapatan**

Kelompok Pendapatan	Jumlah Pasien (Orang)	Total Belanja Rawat Jalan	Persentase Manfaat Riil (%)	Persentase Jumlah Pasien (%)
1 (< Rp 1,000,000)	27,492	14,534,155,837	21.60	19.71
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	20,696	12,811,401,498	19.04	14.84
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	29,182	16,621,480,762	24.70	20.93
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	36,594	12,197,202,647	18.13	26.24
5 (> Rp 6,000,000)	25,488	11,127,678,379	16.54	18.28
Total	139,452	67,291,919,124	100.00	100.00

*Data Diolah*

Tabel di atas memperlihatkan persentase jumlah pasien pada kolom terakhir. Jika dikaitkan dengan persentase jumlah pasien, jumlah terbanyak pada kuantil keempat yaitu 26.24%, diikuti oleh kuantil 3 yaitu 20.93%, kuantil ke 1 yaitu 19.71%, dan kuantil 2 paling rendah yaitu 14.84%. Tabel di atas menunjukkan bahwa kelompok kuantil ketiga menikmati manfaat belanja kesehatan yang paling besar dibandingkan dengan kuantil lainnya yaitu sebesar 24.70% dari total belanja rawat jalan di Kota Tomohon tahun 2015. Akan tetapi, nilai manfaat di kuantil tersebut hampir sama dengan kuantil 1 dan 2 berkisar antara 19.04% hingga 19.04%. Di sisi lain, kuantil kelima memberikan manfaat terendah yaitu 16.54%.

Dari data tabel di atas terlihat bahwa secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja kesehatan rawat jalan terbagi secara progresif diantara kelima kuantil. Semakin tinggi kuantil, semakin rendah manfaat yang diterima, terutama kuantil ketiga yang memiliki manfaat tertinggi yaitu 24.70%. Kuantil kelima menerima manfaat lebih kecil dari rata-

rata yang diterima kuantil lainnya. Kecilnya manfaat yang lebih kecil dari rata-rata yang diterima oleh kelompok pendapatan tinggi dikarenakan pilihan dari sebagian rumah tangga pada kuantil kelima untuk berobat pada tempat kesehatan yang tidak dijangkau Jamkesmas (dipersepsikan memiliki kualitas lebih baik).



**Tabel 5.13. Ringkasan Distribusi Manfaat yang Diterima oleh Setiap Kelompok Masyarakat atas Belanja Pemerintah pada Sektor Kesehatan di Kota Tomohon Tahun 2015**

Kelompok Pendapatan	Perentase Manfaat (%)		
	Rawat Inap	Rawat Jalan	Total
1 (< Rp 1,000,000)	31.46	21.60	26.53
2 (Rp 1,000,001-Rp 2,000,000)	17.64	19.04	18.34
3 (Rp 2,000,001-Rp 3,000,000)	23.09	24.70	23.89
4 (Rp 3,000,001-Rp 6,000,000)	21.65	18.13	19.89
5 (> Rp 6,000,000)	6.16	16.54	11.35
Total	100.00	100.00	100.00

*Data Diolah*

Tabel di atas menunjukkan bahwa secara keseluruhan (Rawat Inap dan Rawat Jalan), kelompok masyarakat termiskin menikmati manfaat belanja kesehatan paling tinggi dibandingkan dengan kuantil ketiga, keempat, dan kelima, yakni pada kuantil pertama sebesar 26.43% dari total belanja kesehatan di Kota Tomohon tahun 2015. Kuantil ketiga menerima manfaat belanja kesehatan sebesar 23.89%. Manfaat belanja kesehatan kuantil keempat sebesar 19.89%. Kuantil kedua menerima manfaat belanja paling rendah kedua meskipun tidak terlalu berbeda jauh dengan kuantil 1-4 yaitu sebesar 18.34% sementara kuantil kelima menerima manfaat belanja terendah sebesar 11.35%.

Progresivitas program kesehatan di Kota Tomohon dapat diketahui pada kurva konsentrasi yang terbentuk dari hasil perhitungan Benefit Incidence Analysis. Kurva tersebut merupakan gambaran dari distribusi kumulatif pengeluaran pemerintah pada sektor kesehatan khususnya pada subsidi kesehatan yang dihubungkan dengan distribusi kumulatifnya. Rincian kurva tersebut dapat dilihat pada Gambar 5.4. Pada gambar tersebut, progresivitas program kesehatan yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kota Tomohon ditunjukkan dengan kurva konsentrasi yang berwarna orange yang dibandingkan dengan garis diagonal 45 derajat sebagai batas kesetaraan yang sempurna. Kebijakan subsidi kesehatan juga dapat dikatakan



sebagai kebijakan yang pro-poor karena manfaat lebih banyak dirasakan oleh masyarakat golongan rendah.

Secara umum dapat dijelaskan bahwa distribusi manfaat belanja kesehatan mulai dari rawat jalan dan rawat inap secara progresif diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan kesehatan ini. Seperti yang diketahui, pada tingkat kesehatan, pemerintah menyediakan bantuan Jamkesmas bagi masyarakat. Sebagian rumah tangga miskin dapat mengakses layanan kesehatan Jamkesmas di Kota Tomohon. Hal ini menjadi prestasi bagi pemerintah kota Tomohon agar dapat mengupayakan lebih banyak masyarakat khususnya dari kelompok pendapatan terendah yang dapat mengakses layanan kesehatan Jamkesmas

Layanan yang telah efektif adalah layanan yang memiliki nilai peningkatan Benefit Incidence pada kelompok termiskin dan distribusi pendapatan menerima layanan relatif merata. Jenis layanan rawat inap di Kota Tomohon cukup efektif karena tidak terdapat ketimpangan atau mendekati timpang pendapatan penerima layanan tersebut. Program Jamkesmas untuk semua tingkatan cukup efektif di Kota Tomohon pada kelompok termiskin. Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan untuk mensukseskan pelaksanaan program JKN sebagai pengganti Jamkesmas, yaitu partisipasi dalam keikutsertaan anggota BPJS, partisipasi memberikan informasi akurat tentang keluarga miskin, dan partisipasi dalam pengawasan pelaksanaan program. Pemerintah memiliki keterbatasan dalam penyediaan dana kesehatan, sehingga melalui BPJS masyarakat dapat membantu pemerintah dalam hal penyediaan dana dan mewujudkan masyarakat Tomohon yang memiliki jaminan kesehatan.

## 5.5. Implikasi Temuan

Hasil analisis benefit incidence menunjukkan bahwa masyarakat berpendapatan rendah cenderung mendapatkan akses layanan pendidikan dan kesehatan lebih tinggi dibandingkan masyarakat berpendapatan tinggi di wilayah pemekaran yaitu Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. Hal tersebut menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah dalam pelaksanaan program pendidikan dan kesehatan di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. Fakta dari penelitian ini menunjukkan masyarakat berpendapatan rendah mendapatkan proporsi akses yang lebih tinggi dibandingkan masyarakat pendapatan rendah, khususnya pada pelayanan pendidikan dasar (SD), dan rawat inap untuk pelayanan kesehatan.

Pada Kabupaten Minahasa Selatan, persentase manfaat pada kelompok berpendapatan rendah kedua yaitu pendapatan antara 1-2 juta, memiliki manfaat tertinggi dalam pelayanan pendidikan SD yang mencapai 38.20%, dan SMA yaitu 26.73%, sedangkan kelompok berpendapatan terendah yaitu pendapatan kurang dari 1 juta, memiliki manfaat tertinggi dalam pelayanan pendidikan SMP, yang mencapai 27.75%. Di sisi lain, kelompok pendapatan tertinggi (> 6 juta), mendapatkan persentase manfaat terendah di ketiga tingkat pendidikan yaitu SD 9.15%, SMP 10.31%, maupun SMA 13.87%.

Pada Kota Tomohon, persentase manfaat pada kelompok berpendapatan rendah kedua yaitu pendapatan antara 1-2 juta, memiliki manfaat tertinggi dalam pelayanan pendidikan SD yang mencapai 31.27%, dan SMA yaitu 22.87%, sedangkan kelompok berpendapatan terendah yaitu pendapatan kurang dari 1 juta, memiliki manfaat tertinggi dalam pelayanan pendidikan SMP, yang mencapai 27.21%. Di sisi lain, kelompok pendapatan tertinggi (> 6 juta), mendapatkan persentase manfaat terendah di ketiga tingkat pendidikan yaitu SD 14.55%, SMP 12.42%, maupun SMA 16.00%.

Pada Kabupaten Minahasa Selatan, persentase manfaat pada kelompok berpendapatan terenrendah yaitu pendapatan kurang dari 1 juta, memiliki manfaat tertinggi dalam pelayanan kesehatan baik rawat inap maupun rawat jalan yang mencapai 28.78% untuk rawat inap, dan 25.8% untuk rawat jalan. Di sisi lain, kelompok pendapatan tertinggi (> 6 juta), mendapatkan

persentase manfaat terendah di kedua tingkat pelayanan kesehatan yaitu rawat inap 8.09%, dan rawat jalan 4.78%.

Pada Kota Tomohon, persentase manfaat pada kelompok berpendapatan terenrendah yaitu pendapatan kurang dari 1 juta, memiliki manfaat tertinggi dalam pelayanan kesehatan baik rawat inap maupun rawat jalan yang mencapai 31.46% untuk rawat inap, dan 26.34% untuk rawat jalan. Di sisi lain, kelompok pendapatan tertinggi (> 6 juta), mendapatkan persentase manfaat terendah di kedua tingkat pelayanan kesehatan yaitu rawat inap 6.16%, dan rawat jalan 10.13%.

Kelompok miskin (K1) dan termiskin (K2) cenderung mendapatkan akses pendidikan dan kesehatan yang lebih besar dibanding kelompok kaya (K4 dan K5). Hasil ini dapat dijadikan pertimbangan bagi pemerintah untuk meningkatkan akses pada seluruh kelompok pendapatan, dan mempertahankan pemerataan manfaat pelayanan yang lebih untuk kelompok miskin dan termiskin, khususnya pada program peningkatan biaya pendidikan dan kesehatan, pada kedua wilayah pemekaran yaitu Kabupaten Minahasa Selatan, dan Kota Tomohon.

## BAB VI

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### 6.1. Kesimpulan

Berdasarkan atas hasil analisis dan pembahasan pada subbab sebelumnya, adapun beberapa hal yang dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dampak pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara terhadap pembangunan ekonomi wilayah, sebagai berikut: **Pertama**, PDRB Kabupaten Minahasa Selatan berkisar antara Rp 121 hingga Rp 134 milyar di awal tahun pemekaran dengan pertumbuhan antara 4.31-5.51%. Setelah 10 tahun pemekaran, nilai PDRB meningkat cukup besar antara Rp 609 hingga Rp 658 milyar dengan rata-rata pertumbuhan di atas 6%. Hal ini memperlihatkan dampak positif pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan terhadap pembangunan ekonomi wilayah, yang terlihat dari peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Minahasa Selatan. **Kedua**, PDRB Kota Tomohon berkisar antara Rp 121 hingga Rp 134 milyar di awal tahun pemekaran dengan pertumbuhan antara 4.31-5.51%. Setelah 10 tahun pemekaran, nilai PDRB meningkat cukup besar antara Rp 609 hingga Rp 658 milyar dengan rata-rata pertumbuhan di atas 6%. Hal ini memperlihatkan dampak positif pemekaran Kota Tomohon terhadap pembangunan ekonomi wilayah, yang terlihat dari peningkatan pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Minahasa Selatan.
2. Dampak pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon Provinsi Sulawesi Utara terhadap kapasitas fiskal wilayah. **Pertama**, Kapasitas Fiskal dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah Kabupaten Minahasa Selatan mengalami peningkatan yang lumayan besar. PAD di tahun 2012 sebesar Rp 10,62 milyar meningkat menjadi 14,4 milyar di tahun 2013 atau mengalami pertumbuhan sebesar 35.65%. Puncaknya di tahun 2014,

meningkat menjadi 81.43% dibanding tahun sebelumnya yaitu Rp 26.13 milyar. Di tahun 2015 mengalami peningkatan 22.26% menjadi Rp 31.95 milyar. Hal ini memperlihatkan adanya dampak positif pemekaran Kabupaten Minahasa Selatan ditinjau kapasitas fiskal wilayah (PAD). **Kedua**, Kapasitas Fiskal dilihat dari besarnya pendapatan asli daerah Kota Tomohon mengalami peningkatan yang lumayan besar. PAD di tahun 2012 sebesar Rp 10,76 milyar meningkat menjadi 13,94 milyar di tahun 2013 atau mengalami pertumbuhan sebesar 29.62%. Puncaknya di tahun 2014, meningkat menjadi 44.13% dibanding tahun sebelumnya yaitu Rp 20.1 milyar. Di tahun 2015 mengalami peningkatan 22.26% menjadi Rp 24.66 milyar. Hal ini memperlihatkan adanya dampak positif pemekaran Kota Tomohon ditinjau kapasitas fiskal wilayah (PAD)

3. Dampak pemekaran terhadap pelayanan publik, aparatur pemerintah di Kabupaten Minahasa Selatan dan Kota Tomohon. **Pertama**, indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kabupaten Minahasa Selatan. **Kedua**, indikator kesejahteraan pendidikan, kesehatan, dan ekonomi-pelayanan birokrasi memperlihatkan adanya perbedaan yang signifikan dan positif antara sebelum dan sesudah pemekaran, artinya ketiga indikator tersebut memperlihatkan perbaikan yang signifikan setelah dilakukan pemekaran wilayah Kota Tomohon. **Ketiga**, distribusi manfaat belanja pendidikan mulai dari SD hingga SMA Negeri secara progresif diantara kelima kuantil. Besarnya manfaat yang diterima oleh kuantil pertama salah satunya disebabkan karena kuantil pertama mempunyai biaya untuk mengakses layanan pendidikan ini. Seperti yang diketahui, pada tingkat SD-SMA, pemerintah menyediakan bantuan BOS bagi siswa. Sebagian rumah tangga miskin dapat mengakses layanan pendidikan SD-SMA di Kabupaten Minahasa Selatan. Hal ini menjadi prestasi bagi pemerintah kabupaten Minahasa Selatan agar dapat mengupayakan lebih banyak individu usia 7 – 18 tahun

khususnya dari kelompok pendapatan terendah yang dapat mengakses layanan pendidikan mulai dari SD hingga SMA/K negeri. **Keempat**, hasil analisis di Kota Tomohon memperlihatkan hasil yang lebih rendah dibandingkan Kabupaten Minahasa. Grafik progresivitas di Kota Tomohon lebih kecil (kurang agresif) dibandingkan Kabupaten Minahasa Selatan. Di Kota Tomohon, Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja pendidikan 7-18 lebih bersifat progresif. Sebagian besar belanja pendidikan dasar, menengah, hingga atas tersubsidikan kepada kelompok miskin. Kelompok masyarakat dengan pendapatan tinggi hanya menikmati 31.01% belanja pendidikan yang diberikan pemerintah (14.26% dinikmati kelompok pendapatan kelima dan 16.75% dinikmati oleh kelompok pendapatan keempat).

## 6.2. Saran

Hasil analisis, pembahasan serta kesimpulan pada bagian sebelumnya, merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Rekomendasi kepada Pemerintah Kabupaten Minahasa Selatan, agar dapat mempertahankan prestasi untuk selalu mengupayakan lebih banyak individu usia 7 – 18 tahun khususnya dari kelompok pendapatan terendah yang dapat mengakses layanan pendidikan mulai dari SD hingga SMA/K negeri
2. Rekomendasi kepada Pemerintah Kota Tomohon, agar dapatkan pemerataan yang lebih baik lagi pembiayaan di bidang pendidikan, khusus untuk masyarakat berpendapatan rendah.
3. Rekomendasi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, perlu meningkatkan dan memonitoring kualitas layanan pendidikan di setiap lembaga pendidikan formal, agar



kualitas layanan pendidikan yang diterima oleh masyarakat di tidak timpang. Perlu adanya sistem subsidi silang di setiap sekolah. Perlu adanya kesediaan masyarakat berpendapatan tinggi untuk membayar biaya pendidikan lebih mahal dibanding masyarakat miskin. Biaya yang lebih mahal tersebut dimanfaatkan untuk membantu biaya pendidikan masyarakat miskin.

4. Rekomendasi bagi penelitian selanjutnya agar dapat menganalisis lebih mendalam dampak pemekaran terhadap pelayanan publik diluar pendidikan dan kesehatan, pengukuran kinerja aparatur pemerintah daerah di daerah pemekaran

